

Nominationsrechte des Bundesrates

Eine Untersuchung der Grundlagen,
Formen und Funktionen gesetzlicher
Mitwirkungsrechte des Bundesrates
bei der Verwaltung des Bundes

Inauguraldissertation
zur Erlangung der Doktorwürde
der Hohen Rechtswissenschaftlichen Fakultät
der Albert-Ludwig-Universität
zu Freiburg im Breisgau

vorgelegt von
Wolfgang Ingold
aus Waldkirch
1980



Digitized by the Internet Archive
in 2026

Nominationsrechte des Bundesrates

Eine Untersuchung der Grundlagen,
Formen und Funktionen gesetzlicher
Mitwirkungsrechte des Bundesrates
bei der Verwaltung des Bundes

Inauguraldissertation
zur Erlangung der Doktorwürde
der Hohen Rechtswissenschaftlichen Fakultät
der Albert-Ludwig-Universität
zu Freiburg im Breisgau

vorgelegt von
Wolfgang Ingold
aus Waldkirch
1980



Inhaltsverzeichnis

	Einleitung und Fragestellung	1
1.	Bundesstaat und Verwaltungsorganisation	4
1.1.	Verwaltungstypen und abgestufte Einflußmöglichkeiten des Bundes	5
1.1.1.	Landesverwaltung	6
1.1.2.	Bundesauftragsverwaltung	6
1.1.3.	Bundesverwaltung	7
1.2.	Verwaltungstypen und abgestufte Einflußmöglichkeiten der Länder	9
1.2.1.	Bundesverwaltung und Einflußrechte des Bundesrates	10
1.3.	Funktion und Bedingungen bundesstaatlicher Mitwirkungsrechte	12
1.4.	Funktion und Grenzen bundesstaatlicher Mitwirkung	13
2.	Organisationsformen und Bundesverwaltung	17
2.1.	Unmittelbare und mittelbare Bundesverwaltung	18
2.1.1.	Bedeutung der Unterscheidung	19
2.2.	Bedingungen der Organisationsformen	20
2.2.1.	Zentralisierung und Selbstverwaltung	21
2.2.2.	Eigengesetzlichkeit	21
2.2.3.	Spezialisierung	22
2.2.4.	Staatlicher Aufgabenwandel und institutionelle Verbindung von Staat und Gesellschaft	23
2.2.5.	Aufgabenintensivierung	24
2.2.6.	Vertikaler und horizontaler Interessenausgleich	25
2.2.7.	Organisationsform und gesetzgeberisches Ermessen	26
2.2.8.	Organisationsform und Verfassungsentwicklung	27
2.3.	Organisationsform und Bundesstaat	28
2.3.1.	Reichsverfassung von 1871 und Reichsverwaltung	28
2.3.2.	Reichsverfassung von 1919 und Reichsverwaltung	32
2.3.3.	Grundgesetz und Bundesverwaltung	33
2.4.	Organisationsform und Mitwirkungsrechte	34
2.4.1.	Mittelbare Bundesverwaltung und Kompetenzrelativierung	36
2.4.2.	Grenzen der Relativierung der mittelbaren Bundesverwaltung	37

II

2.4.3.	Unmittelbare Bundesverwaltung und Kompetenzrelativierung	38
2.5.	Intensität der Mitwirkungsrechte	38
2.5.1.	Kompetenzen von Kollegialorganen	39
2.6.	Zulässigkeit gesetzlicher Mitwirkungsrechte	42
3.	Phänomenologische Untersuchung	44
3.1.	Verwaltungsrat der Kreditanstalt für Wiederaufbau	44
3.2.	Deutsche Genossenschaftsbank	54
3.3.	Verwaltungsrat der Deutschen Pfandbriefanstalt	59
3.4.	Verwaltungsrat der Lastenausgleichsbank	65
3.5.	Verwaltungsrat der Landwirtschaftlichen Rentenbank	69
3.6.	Die Anstaltsversammlung der Landwirtschaftlichen Rentenbank	75
3.7.	Vorstand und Verwaltungsrat der Bundesanstalt für Arbeit	78
3.8.	Verwaltungsrat für den Güterfernverkehr	87
3.9.	Stiftungsrat für die Heimkehrerstiftung - Stiftung für ehemalige Kriegsgefangene	92
3.10.	Stiftungsrat für ehemalige politische Häftlinge	94
3.11.	Die Rundfunkgeräte der Bundesrundfunkanstalten	97
3.12.	Verwaltungsrat der Filmförderungsanstalt	101
3.13.	Kuratorium der Forschungsanstalt für Landwirtschaft	103
3.14.	Verwaltungsrat der Deutschen Bundespost	105
3.15.	Verwaltungsrat der Deutschen Bundesbahn	110
3.16.	Bundesaufsichtsamt für das Versicherungswesen	114
3.17.	Verwaltungsrat und Fachbeiräte der Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung	118
3.18.	Der Sachverständigenausschuß für explosionsgefährliche Stoffe	120
3.19.	Der Beirat für Ausbildungsförderung beim Bundesminister für Bildung und Wissenschaft	122
3.20.	Der Bewertungsbeirat	125
3.21.	Der Beschußrat	127
3.22.	Die technischen Ausschüsse im Bereich der Überwachungsbedürftigen Anlagen	129
3.23.	Der Verwaltungsrat der Bundesanstalt für Flugsicherung	133
3.24.	Das Bundesinstitut für Berufsbildung	135

III

3.25.	Der Konjunkturrat	137
3.26.	Der Finanzplanungsrat	140
3.27.	Der Kohlenbeirat beim Bundesbeauftragten für den Steinkohlenbergbau und die Steinkohlenbergbaugebiete	141
3.28.	Der Beirat beim Bundesamt für gewerbliche Wirtschaft zur Durchführung des Gesetzes über die weitere Sicherung des Einsatzes von Gemeinschaftskohle in der Elektrizitätswirtschaft (3. Verstromungsgesetz)	144
3.29.	Deutscher Rat für Stadtentwicklung	146
3.30	Der Beirat für handelspolitische Vereinbarungen des Deutschen Bundestages	148
3.31.	Der Bundesschuldenausschuß	151
3.32.	Ständiger Agrarstrukturausschuß der EWG	156
4.	Korrelation von Organisationsform und Mitwirkungsrecht	158
4.1.	Ingerenzintensität und mittelbare Bundesverwaltung	158
4.2.	Ingerenzintensität und unmittelbare Bundesverwaltung	158
4.3.	Ingerenzintensität und Sonderformen	159
4.4.	Mitwirkungsrechte als Konkretisierung bundesstaatlicher Zuordnungen	160
5.	Funktion und Bedeutung der Mitwirkungsrechte	161
5.1.	Staat und Gesellschaft	161
5.2.	Bund und Länder	163
5.3.	Mitwirkungsrechte und Freiheitssicherung	163

Erstreferent:

Prof. Dr. K. Hesse

Zweitreferent:

Prof. Dr. R. Wahl

Dekan:

Prof. Dr. A. Dieckmann

Datum der mündlichen Prüfung: 18.12.1980

Einleitung und Fragestellung

"Angesichts der starken sachlichen Unitarisierung des Reiches ist das stärkste Moment staatlichen Lebens und damit auch staatlicher Integrationskraft in den Ländern die formale einzelstaatliche Herrschaftsmacht. Nicht nur wegen der damit gegebenen sachlich-technischen Vorteile für Wirtschaft und andere Interessen ihres Gebietes sind die Länder so eifersüchtig auf deren Wahrung, sondern vor allem deshalb, weil sie ihre stärkste Lebensäußerung und Daseinsform ist.

Daneben tritt der Einfluß, genauer das Einflußrecht, auf das Reich. Auch hier ist nicht entscheidend der Gewinn, den die Länder für ihre sachlichen Sonderinteressen daraus ziehen können, so wichtig diese Seite der Sache sein mag - bekanntlich machen die Länder dem Reich gegenüber zum guten Teil nicht ihre eigene, sondern Reichspolitik bestimmter Richtungen. Entscheidend ist vielmehr auch hier das formale Moment: diese Beteiligung an der Reichsgewalt ist ein Ersatz für die ihnen selbst verlorengegangene Staatsgewalt, aber in dieser Beteiligung führen sie ein weiteres Stück politischen Lebens, auch hier verwirklichen sie ihre Staatsnatur. Aus dieser Sinngrundlage heraus sind hier alle - an sich ja vielfach nicht formulierten und formulierbaren - Einzelheiten zu verstehen."

Diese 1928 von Rudolf Smend für die bundesstaatliche Ordnung der Weimarer Republik getroffene Feststellung¹⁾ gilt in höherem Maße für die bundesstaatliche Ordnung des Grundgesetzes.²⁾ Dies resultiert zum einen aus der sehr unterschiedlichen Gestaltung, Funktion

1) Smend, Rudolf,: Verfassung und Verfassungsrecht, Staatsrechtliche Abhandlungen, 2. Aufl. 1968, S. 269/70
2) Vgl. Hesse, Konrad,: Der unitarische Bundesstaat, Karlsruhe 1962, S. 23

und Wirkung der organschaftlichen Vertretung der Einzelstaaten auf Bundesebene in der Weimarer Reichsverfassung und im Grundgesetz, die selbst wiederum nur von deren Aufgaben und Funktion in der Wirklichkeit geschichtlich-konkreten Lebens erfaßt werden können,³⁾ zum anderen aus der tiefgreifenden Veränderung der staatlichen Aufgabenstellung,⁴⁾ die dazu führte, daß sich das Schwergewicht der staatlichen Aufgaben zunehmend beim Bund konzentriert hat.⁵⁾

Neben der Differenzierung der staatlichen Aufgaben durch unterschiedliche Aufteilung der jeweiligen Zuständigkeiten nach Materien und Funktionen zwischen Bund und Ländern, die zu einer den Bundesstaat kennzeichnenden vertikalen Gewaltenteilung⁶⁾ führt, ordnet die bundesstaatliche Ordnung des Grundgesetzes Bund und Länder in der Weise einander zu, daß sie den Ländern bestimmte Einflußmöglichkeiten auf den Bund, dem Bund bestimmte Einflußmöglichkeiten auf die Länder einräumt.⁷⁾ Medium dieser Einflußrechte auf den Bund ist der Bundesrat.

Wenngleich die verfassungsrechtlich normierten Einzelkomponenten des Bundesrates der stärkste Rückhalt dessen Einflusses auf Gesetzgebung, Regierung und Verwaltung sind, erschöpfen sie doch nicht die Möglichkeiten dieses Einflusses. Zu ihnen treten durch einfache Bundesgesetze geregelte Mitwirkungsrechte im Bereich der Bundesverwaltung. Sie bilden den Untersuchungsgegenstand dieser Arbeit.

3) Vgl. zum Begriff der Verfassung: Hesse, Konrad: Grundzüge des Verfassungsrechts, 12. Aufl., Karlsruhe 1980, § 1

4) Grundlegend Forsthoff, Ernst: Die Verwaltung als Leistungsträger, 1938

5) Hesse, Konrad: der unitarische Bundesstaat a.a.O. S. 14

6) Vgl. Hesse, Konrad: Grundzüge a.a.O. § 7 II 2

7) Hesse, Konrad: Grundzüge a.a.O. § 7 II 2

In der vorliegenden Arbeit sollen die verfassungsrechtlichen Grundlagen der gesetzlichen Mitwirkungsrechte des Bundesrates bei der Verwaltung des Bundes und die Bedingungen ihrer Ausgestaltung verdeutlicht werden. Dabei sollen gleichzeitig Kriterien zur verfassungsrechtlichen Beurteilung von Beteiligungsakten im exekutivischen Bereich erarbeitet werden.

In der anschließenden phänomenologischen Einzeluntersuchung werden die konkreten Formen der existenten gesetzlichen Mitwirkungsrechte im einzelnen dargestellt. Gründe und Motive ihre Ausgestaltung bilden dabei den Schwerpunkt.

Neben der Prüfung der Zulässigkeit dieser gesetzlichen Mitwirkungsrechte soll in der Untersuchung gleichzeitig ihre Bedeutung in und für die föderative Verfassungsordnung verdeutlicht werden.

1. Bundesstaat und Verwaltungsorganisation

Die für die Organisation des Bundesstaates kennzeichnende Aufteilung der staatlichen Aufgaben zwischen Bund und Ländern wird in der bundesstaatlichen Ordnung des Grundgesetzes in der Weise vorgenommen, daß Bund und Länder nicht nur jeweils für bestimmte Materien zuständig sind, sondern daß diese jeweiligen Zuständigkeiten nach Materien und Funktionen unterschiedlich verteilt werden.¹⁾

Dieser bundesstaatlich bedingten Differenzierung nach Materien und Funktionen entspricht andererseits eine bundesstaatliche Zuordnung. Bund und Länder stehen nicht gleichsam wie impermeable Gebilde nebeneinander; die bundesstaatliche Ordnung der Bundesrepublik ist auf das Zusammenwirken von Bund und Ländern in allen Bereichen der Staatlichkeit angelegt. Medium dieses Zusammenwirkens ist der Bundesrat.

"Durch den Bundesrat wirken die Länder bei der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes mit." Diese in Artikel 50 GG festgelegte Verankerung des Bundesrates²⁾ ist Ausdruck der Verfassungsentscheidung für den Bundesstaat und markiert den vorläufigen Schlußstein einer historischen Entwicklung, die durch eine sehr unterschiedliche Gestaltung, Funktion und Wirkung der organschaftlichen Vertretung der Einzelstaaten auf Bundesebene gekennzeichnet ist.³⁾

1) Hesse, K.: Grundzüge a.a.O. § 7 II 2

2) Vgl. Fröchling, Helmut: Der Bundesrat in der Koordinierungspraxis von Bund und Ländern, Köln 1972 S. 1

3) Vgl. Erichsen, Hans-Uwe: Verfassungsgeschichtliche Prolegomena, in: Der Bundesrat als Verfassungsorgan und politische Kraft, Karlsruhe 1974 S. 31

Neben dem Bundestag als dem wichtigsten unitarisch-demokratischen Bundesorgan ist der Bundesrat das föderativ-demokratische Bundesorgan, in dem die Gliedstaaten am Bundesgeschehen mitwirken⁴⁾ und das unbeschadet seiner Eigenschaft als Bundesverfassungsorgan als Zentrum gliedstaatlicher Einflußnahme fungiert und auf diese Weise bei der Willensbildung des Bundes mitwirkt.⁵⁾ Dabei stehen Art und Umfang einer Mitwirkung der Länder an der Bildung des Gesamtwillens an staatsrechtlicher Bedeutung und politischem Gewicht keineswegs hinter der Regelung des anderen Fragenkreises zurück, bei dem es auf die Verteilung der Aufgaben zwischen dem Bund und den Gliedstaaten ankommt.⁶⁾ Vielmehr stehen beide in einem inneren Zusammenhang, indem sie sich gegenseitig bedingen.

1.1. Verwaltungstypen und abgestufte Einflußmöglichkeiten des Bundes

Die dem deutschen Bundesstaatsrecht eigentümliche Trennung der Kompetenzen zum Erlaß und zur Ausführung der Bundesgesetze¹⁾ führt nicht nur zwangsläufig zur Inkongruenz von Gesetzgebungs- und Verwaltungszuständigkeiten, sondern auch zur Entwicklung einer differenzierten organisatorischen Formentypik. Diese stellt eine nach der Intensität und Qualität abgestufte Einflußnahme des Bundes auf den Vollzug der Bundesgesetze sicher.²⁾

4) Maunz-Dürig-Herzog: Grundgesetz-Kommentar 1976, Art. 50 Rdnr. 1

5) Vgl. Leibholz, Gerhard- Hesselberger, Dieter: Bundesrat und Parteiensystem, in: Der Bundesrat als Verfassungsorgan und politische Kraft a.a.O. S. 105

6) Maunz-Dürig-Herzog: Grundgesetz a.a.O. Art. 50 Rdnr. 1

1.1.1. Landesverwaltung

So ist im Regelfall³⁾ der Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben die Einrichtung der Behörden sowie die Regelung des Verwaltungsverfahrens⁴⁾ den Ländern als eigene Angelegenheiten übertragen und dem Bund nur eine auf die Rechtmäßigkeit der Ausführung begrenzte Aufsicht⁵⁾ möglich.

1.1.2. Bundesauftragsverwaltung

Soweit im Grundgesetz näher bestimmte Verwaltungsaufgaben von den Ländern im Auftrag des Bundes wahrgenommen werden, bleibt zwar die Einrichtung der Behörden Sache der Länder,⁶⁾ jedoch sind die Einflußmöglichkeiten des Bundes ungleich größer: die Landesbehörden unterstehen den Weisungen des Bundes⁷⁾ und dessen Aufsicht⁸⁾ erstreckt sich nicht nur auf die Gesetzmäßigkeit der Ausführung.⁹⁾ Zusätzliche Ein-

1) BVerfGE 12, 205 (246 ff.)

2) Detailliert zu den wichtigsten Einwirkungsinstrumentarien bei den einzelnen Verwaltungstypen, Stern, Klaus: Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 1, München 1977 § 19 III 3 S. 517 ff. sowie Maunz: Deutsches Staatsrecht 21. Aufl., München 1977 § 28 II S. 260 ff.

3) Maunz-Dürig-Herzog zu Art. 84 Rdnr. 1

4) Zu den Konsequenzen der zulässigen bundesrechtlichen Regelung der Behördenorganisation und des Verwaltungsverfahrens vgl. Hesse, K.: Grundzüge a.a.O. § 7 II b

5) Zur Aufsicht grundlegend: Triepel, Heinrich: Die Reichsaufsicht, Berlin 1917; v. Mangoldt: Vom heutigen Standort der Bundesaufsicht, Studien zum öffentlichen Recht Bd. III, Berlin 1966

6) Art. 85 Abs. 1 GG

7) Art. 85 Abs. 3 S. 1 GG

8) Bullinger, Martin: Der Anwendungsbereich der Bundesaufsicht, AöR 83 (1958) S. 279-308

9) Art. 85 Abs. 4 GG

flußmöglichkeiten sind insbesondere die Regelung der Behördenorganisation durch Zustimmungsgesetz, der Erlaß von allgemeinen Verwaltungsvorschriften und die Regelung der einheitlichen Ausbildung der Bediensteten.¹⁰⁾

1.1.3. Bundesverwaltung

Daneben kann¹¹⁾ oder muß¹²⁾ der Bund der verfassungsrechtlichen Regelung entsprechend in streng begrenzten Bereichen Verwaltungsaufgaben in Bundesverwaltung wahrnehmen. Diese können durch bundeseigene Behörden oder aber durch bundesunmittelbare Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts erfüllt werden. Offen bleiben kann, ob die im Gegensatz zum reinen Aufsichtsverhältnis¹³⁾ unterliegende mittelbare Bundesverwaltung als eine besondere Form des Vollzugs von Bundesgesetzen neben dem landeseigenen Vollzug, der Auftragsverwaltung und der bundeseigenen Verwaltung im engeren Sinn betrachtet sein will.¹⁴⁾

Jedenfalls sind nicht nur die Gegenstände der bundeseigenen Verwaltung, sondern auch die für die Wahrnehmung dieser Verwaltungszuständigkeiten jeweils

10) Badura: Artikel Bundesverwaltung, in : EvStL, 2. Aufl. 1975 Sp. 295

11) Art. 87 Abs. 3 GG

12) Art. 87 Abs. 1 GG

13) Ronellenfitsch, Michael: Mischverwaltung, Berlin 1974 S. 218 unterscheidet: bei der Bundesverwaltung besteht ein Subordinationsverhältnis, bei der Bundesaufsicht nur ein Aufsichtsverhältnis

14) Maunz-Dürig-Herzog: Grundgesetz zu Art. 86 Rdnr. 6

vorgesehenen Organisationsformen in komplexen Regelungen im Grundgesetz enthalten;¹⁵⁾ der Bund ist, auch wenn ihm in mehreren Fällen das Grundgesetz die Wahl zwischen unmittelbarer Bundesverwaltung, mittelbarer Bundesverwaltung und Bundesauftragsverwaltung überläßt,¹⁶⁾ in aller Regel auf einen bestimmt nuancierten Organisationstyp festgelegt.¹⁷⁾

Dabei unterscheiden sich diese Organisationstypen graduell nach der Intensität des Einflußmöglichkeiten des Bundes auf die einzelnen Organisationen. Zum einen unterscheidet sich die mittelbare von der unmittelbaren Bundesverwaltung nach dem Grad der Selbständigkeit. So ist trotz durchgängiger Abhängigkeit ein unmittelbares Weisungs- und Leitungsrecht in Organisationstypen der mittelbaren Bundesverwaltung grundsätzlich ausgeschlossen.¹⁸⁾ Auf diese Weise verliert die staatliche Exekutive wegen der rechtlichen Selbständigkeit dieser Verwaltungsträger, auch wenn ihnen keine Autonomie zukommt, einen Teil ihrer hoheitlichen Leitungsbefugnisse.¹⁹⁾ Das Vorhandensein zumindest einer Legalitätskontrolle bleibt jedoch ein Essentiale sämtlicher Erscheinungsformen mittelbarer Verwaltung.²⁰⁾

15) Badura: Artikel Bundesverwaltung a.a.O. Sp. 296

16) Maunz-Dürig-Herzog: Grundgesetz a.a.O. zu Art. 86 Rdnr. 7 d

17) Loesner, Roman: Theorie und Praxis der Mischverwaltung, Berlin 1976 S. 31

18) Vgl. Forsthoff, Ernst: Lehrbuch des Verwaltungsrechts, 10. Aufl., München 1973 § 25 b S. 478 sowie Köttgen, A.: Der Einfluß des Bundes auf die deutsche Verwaltung und die Organisation der bundeseigenen Verwaltung I, JÖR (NF) Bd. 3 S. 117

19) Böckenförde, E. W.: Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung, Berlin 1964 S. 97

20) Köttgen, A.: Einfluß des Bundes II JÖR (NF) Bd. 11 S. 283

Daneben unterscheiden sich die Organisationstypen der mittelbaren Bundesverwaltung²¹⁾ nicht nur durch die unterschiedlich ausgestalteten Einwirkungsmöglichkeiten des Bundes, sondern auch durch unterschiedlich ausgestaltete Organisationsstrukturen untereinander. Zudem sind auch innerhalb der bundesunmittelbaren Eigenverwaltung organisatorische Einheiten mit unterschiedlicher Eigenständigkeit zu konstatieren,²²⁾ mit der Konsequenz verminderter Einflußmöglichkeit des Bundes.

1.2. Verwaltungstypen und abgestufte Einflußmöglichkeiten der Länder

Diese letztlich durch und nach Art und Umfang bestehender Aufsichts- und Lenkungsbefugnisse des Bundes unterscheidbare organisatorische Formentypik innerhalb der Bundesverwaltung gewährleistet jedoch nicht nur graduelle Abstufungen der Einflußnahme des Bundes. Diese organisatorische Formentypik ermöglicht vielmehr auch - gleichsam im Gegenstromverfahren - eine nach der Intensität abgestufte Einflußnahme der Länder auf den Vollzug von Bundesgesetzen durch die bundeseigene Verwaltung.

Wenn sich neben der weitgespannten Bundessteuerung der Landesexekutive der Einfluß der Länder auf die Bundesverwaltung im ersten Anschein bescheiden ausnimmt,¹⁾ finden sich dennoch auch im administrativen Bereich des bundesstaatlichen Gefüges vielfältige Einflußmöglichkeiten der Länder auf den Bund. Die

21) Körperschaften, Anstalten und Stiftungen

22) Vgl. z.B. Deutsche Bundespost einerseits, selbständige Bundesoberbehörden andererseits

1) Loesner, R.: Mischverwaltung a.a.O. S. 38; Ronellenfitsch, M.: Mischverwaltung a.a.O. S. 248

Bedeutung der Verwaltungstypen erschließt sich deshalb nicht nur unter dem Aspekt der Steuerungsmöglichkeiten des Bundes gegenüber den Ländern, sondern auch - soweit Verwaltungstypen der Bundesverwaltung vorliegen - unter dem Aspekt der Einflußmöglichkeiten der Länder gegenüber dem Bund.²⁾ Diese Einflußrechte der Länder erfolgen über deren Medium,³⁾ dem Bundesrat. Durch diesen wirken die Länder bei der Verwaltung des Bundes mit.⁴⁾

1.2.1. Bundesverwaltung und Einflußrechte des Bundesrates

Zu unterscheiden ist dabei zwischen den Einflußrechten der Länder über das Medium Bundesrat in die Landesverwaltung und die Einflußrechte der Länder in die Bundesverwaltung. Im ersten Fall reduzieren die Länder die Eingriffe des Bundes in ihre eigenen Angelegenheiten, im zweiten Fall dehnen die Länder ihren Einfluß über ihren Verwaltungsbereich hinaus über das Medium des Bundesrates aus.⁵⁾

Während die Einflußmöglichkeiten der Länder im ersten Fall durch verfassungsrechtliche Einzelkompetenzen gesichert sind⁶⁾ - dem Zustimmungserfordernis insbesondere bei der Einrichtung der Behörden und der Regelung des Verfahrens⁷⁾ kommt hierbei besondere Bedeutung zu - werden die Mitwirkungsrechte des Bundesrates namentlich im Bereich der Bundesverwaltung durch einfache Bundesgesetze geregelt.⁸⁾

2) Vgl. auch Maunz-Dürig-Herzog: Grundgesetz zu Art. 83 Rdnr. 42

3) Hesse, K.: Grundzüge a.a.O. § 7 II 2

4) Art. 50 GG

5) Ronellenfitsch, M.: Mischverwaltung a.a.O. S. 248

6) Vgl. hierzu die Gliederung der Mitwirkungsbefugnisse des Bundesrates bei Maunz-Dürig-Herzog Art. 50 Rdnr. 22 sowie Hesse, K.: Grundzüge a.a.O. § 16 II 2

7) Art. 84 Abs. 1; 85 Abs. 1 GG

Dies entspricht der Konzeption der bundesstaatlichen Ordnung des Grundgesetzes. Indem das Grundgesetz die Ausführung der Bundesgesetze prinzipiell den Ländern zuweist und damit die Zuständigkeitsvermutung der Länder konkretisiert, beschränkt es nicht nur die Bundesverwaltung auf enumerativ benannte Zuständigkeiten, sondern reduziert es auch die Möglichkeit einer bundesgesetzlichen Regelung der Organisation und des Verfahrens der Landesverwaltung; die Mitwirkungsrechte des Bundes werden auf die im VIII. Abschnitt des Grundgesetzes aufgeführten Bahnen verwiesen.¹⁰⁾ Soweit letztere verfassungsrechtlich zulässig sind, werden sie zudem an die Zustimmung des Bundesrates gebunden.

Durch dieses Zustimmungserfordernis wird die verfassungsmäßige Ermächtigung des Bundes, in die originären Verwaltungsbereiche der Länder einzudringen,¹¹⁾ relativiert und dem Ermessen der Länder anheimgestellt. Als Regelungsvoraussetzung wechselseitiger Mitwirkung bedarf das Zustimmungserfordernis einer verfassungsrechtlichen Grundlage, um den originären und im bundesstaatlichen Verständnis des Grundgesetzes vorausgesetzten Bereich der Verwaltungsautonomie der Länder zu sichern, da dieser von jeher den eigentlichen Mittelpunkt der den Ländern garantierten Eigenstaatlichkeit gebildet hat.¹²⁾ Weitergehende Mitplanungs-

8) Hesse, K.: Grundzüge a.a.O. § 16 II 2 unter Hinweis auf Köttgen I S. 105

9) Vgl. Klein, H.H.: Verwaltungskompetenzen von Bund und Ländern in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, in: Bundesverfassungsgericht und Grundgesetz Bd. II, Tübingen 1967 S. 278

10) Maunz-Dürig-Herzog: Grundgesetz zu Art. 83 IIIb Rdnr. 27

11) Zur "Unterwanderung des Verwaltungsmonopols der Länder" und dessen Folgen: Hesse, K.: Der unitarische Bundesstaat, Karlsruhe 1962 S. 17 ff.

Mitverwaltungs- und Mitentscheidungsbefugnisse gleich welcher Art im Aufgabenbereich der Länder verstoßen aus diesem Grunde gegen die grundgesetzlichen Kompetenzzuweisungen.¹³⁾

1.3. Funktion und Bedingungen bundesstaatlicher Mitwirkungsrechte

Umgekehrt schließt dies aber eine Mitwirkung des Bundesrates im Bereich der Bundesverwaltung auf Grund einfachen Bundesgesetzes nicht aus. Die Kompetenzordnung des Grundgesetzes, die nicht nur im Verhältnis von zentralstaatlicher Rechtsetzung und gliedstaatlicher Gesetzesausführung,¹⁴⁾ sondern auch im Regel- Ausnahme-Verhältnis von gliedstaatlicher Verwaltung und bundesstaatlicher Verwaltung,¹⁵⁾ beachtet sein will,¹⁶⁾ sieht ausdrückliche verfassungsrechtliche Sperren, die Ingerenzen verbieten könnten, nicht vor.

Bund und Länder stehen nicht wie impermeable Gebilde isoliert nebeneinander, sondern sind einander in einem einheitlichen Staatswesen um einer sachgerechten Ordnung willen zugeordnet.¹⁷⁾ Deshalb werden den Ländern über den Bundesrat ausdrücklich¹⁸⁾ gewisse Einflußrechte auf die Bundesverwaltung eröffnet, zumal auch nach den historischen Erfahrungen der föderativen Verfassungsentwicklung keine Gefahr der Aushöhlung der zentralstaatlichen Verwaltungsmacht seitens der Gliedstaaten besteht.¹⁹⁾ Grenzen²⁰⁾ dieser Ingerenzen

12) Köttgen: Der Einfluß des Bundes II a.a.O. S. 207

13) Vgl. hierzu auch zum Verbot der Mischverwaltung BVerfGE 39, 96, (120)

14) Forsthoff: Die öffentliche Körperschaft im Bundesstaat, Tübingen 1931 S. 37

15) Art. 83 GG

16) So sind Ausnahmen vom Regelfall nicht durch ein einfaches Bundesgesetz möglich

17) Marnitz, Siegfried: Die Gemeinschaftsaufgaben des Art. 91a GG als Versuch einer verfassungsrechtlichen Institutionalisierung der bundesstaatlichen Kooperation, Berlin 1974 S. 23 m.w. N.

der Länder in die Bundesverwaltung über das Medium des Bundesrates bilden nur ausdrückliche Vorschriften des Grundgesetzes oder ihrer Natur nach unbeschränkbare Kompetenzen des Bundes;²¹⁾ ihr Sinn erschließt sich unter dem Aspekt des bundesstaatlichen Aufbaus der Bundesrepublik.

1.4. Funktion und Grenzen bundesstaatlicher Mitwirkung

Mit der vertikalen Gewaltenteilung verknüpft der Bundesstaat des Grundgesetzes ein Stück horizontaler Gewaltenteilung,¹⁾ indem er durch die Einrichtung des Bundesrates innerhalb der vollziehenden Gewalt Aufgaben der Bundesexekutive mit Aufgaben der Länderexekutive verknüpft.²⁾

Diese bundesstaatlich bedingte Verknüpfung erfährt aber ihre eigene Begrenzung aus dem Gewaltenteilungssystem des Grundgesetzes als dessen organisatorischem Grundprinzip.³⁾ Im Sinne des Gewaltenteilungsprinzips werden Funktionen unterschieden und besondere Organe geschaffen, die diese Funktionen verantwortlich wahrzunehmen haben und der Eigenart ihrer Aufgabe entsprechend gestaltet werden.⁴⁾ Diesen besonderen Organen werden im Rahmen der wahrzunehmenden Funktionen durch das Grundgesetz bestimmte und begrenzte Aufgabebereiche zugewiesen und Kompetenzen begründet. Dadurch wird der staatliche Aufbau gegliedert, durchsichtig und nach Verantwortlichkeiten geordnet.

18) Art. 50 GG

19) Loesner: Mischverwaltung a.a.O. S. 130

20) "Sperrzonen" vgl. Köttgen: Der Einfluß des Bundes II S. 207

21) BVerfGE 1, 299 (311)

1) Hesse, K.: Grundzüge a.a.O. § 7 Ib

2) Zur Eigenart und Bedeutung des Bundesrates: Hesse, K.: Grundzüge a.a.O. § 16 I

3) Zur Bedeutung des Gewaltenteilungsprinzips: Hesse, K.: Grundzüge a.a.O. § 13 III; ders.: Der unitarische Bundesstaat

Ist, wie im Bundesstaat, mehr als ein Träger staatlicher Verwaltung vorhanden und sind bei jedem dieser Träger wiederum mehrere organisatorische Formen der Verwaltung vorgesehen, dann erlangt diese Vielfalt erst eine Ordnung mit Bestimmungen darüber, welche Verwaltungsaufgaben der Bund übernimmt und in welchen der verschiedenen möglichen organisatorischen Typen diese Verwaltungsaufgaben ausgeführt werden, wenn also die Wahrnehmungsform geregelt ist. Aus der in Artikel 87 GG ff. teils obligatorisch, teils auch nur fakultativ angeordneten Zuweisung von Verwaltungsaufgaben an den Bund sowie der ebenfalls teils obligatorischen, teils fakultativen Festlegung des organisatorischen Formentyps, in dem eine Verwaltungsangelegenheit zu führen ist, folgt eine Vielzahl möglicher Wahrnehmungsformen der Bundesverwaltung.⁵⁾

Daneben werden diese Funktionen und die besonderen Organe, die sie wahrzunehmen haben, einander zugeordnet. Dieser Aufgabe dient die Vielfalt der organisatorischen Vorschriften des Grundgesetzes.

Diese Zuordnung der Funktionen durch ein Netz von Verbindungen, Mitwirkungs-, Mitsprache-, Widerspruchs- und Kontrollbefugnissen⁶⁾ ist zwar geeignet, die Einheit staatlicher Gewalt herzustellen. Die relative Selbständigkeit⁷⁾ der verschiedenen strukturierten Organe

4) Hesse, K.: Grundzüge a.a.O. § 6 II 1a

5) Kirschenmann, D.: Zuständigkeiten und Kompetenzen im Bereich der Verwaltung nach dem VIII. Abschnitt des Grundgesetzes, JuS 1977 Heft 9 S. 565 ff. (571)

6) Hesse, K.: Grundzüge a.a.O. § 13 II 2

7) Vgl. hierzu Bäumlin: Artikel Rechtsstaat, in: EvStL. a.a.O. Sp. 2042

bei der Erfüllung der Teilaufgaben aber kann durch diese Zuordnungsnormen nicht wieder aufgelöst werden.

Zwar wird diese relative Selbständigkeit der beteiligten Organe nicht nur durch einen hinreichenden Bestand ausschließlich eigener Zuständigkeiten gewährleistet; sie bleibt auch dann erhalten, wenn an die Stelle alleiniger und ausschließlicher Zuständigkeit ineinandergreifende Teilzuständigkeiten, Mitwirkungs- und Mitbestimmungsbefugnisse treten.⁸⁾ Diese dürfen jedoch den verfassungsrechtlich zugewiesenen Funktionsbereich keinesfalls schmälern, da sich die Voraussetzungen eben dieser Zuordnung verändern würden.

Soweit demnach das Grundgesetz dem Bund ausdrücklich die Erfüllung exekutiver Teilaufgaben zuweist, können gesetzliche Mitwirkungsrechte des Bundesrates bei der Verwaltung des Bundes nur beschränkt zulässig sein. Dabei liegen unbeschränkbare Kompetenzen des Bundes und somit die Grenzen der Mitwirkungsrechte des Bundesrates dort vor, wo der Charakter einer auf Trennschärfe bedachten Zuständigkeitsordnung⁹⁾ verändert und wo in die relative Selbständigkeit und den Eigenverantwortungsbereich des Bundes bei der Aufgabenerfüllung eingegriffen wird.

Da sich Verwaltung aus ihrer Rechtsgebundenheit und der politischen Mitverantwortlichkeit der parlamentarisch verantwortlichen Regierung legitimiert, kann die Beteiligung anderer Entscheidungsträger die verantwortliche Entscheidungsfähigkeit verändern.

8) Zur vergleichbaren Problematik im Bund-Länderverhältnis: Hesse, K.: Aspekte des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik, Festschrift für Gebhard Müller, S. 147

9) Köttgen, A.: Fondsverwaltung in der Bundesrepublik, Stuttgart 1965 S. 52

Die unmittelbare exekutivische Leitungsgewalt für einen bestimmten Bereich öffentlicher Aufgaben und entsprechend die parlamentarische Verantwortlichkeit und Kontrollmöglichkeit, die immer nur soweit reichen kann, als die obersten Exekutivbehörden ein Leitungs- und Weisungsrecht gegenüber den ihnen nachgeordneten Behörden und Organen haben, würde dadurch durchlöchert.¹⁰⁾

Aus diesem Grunde werden gesetzliche Mitwirkungsrechte des Bundesrates der Eigenart des Bundesstaates nur dann gerecht, wenn dem Bundesrat bei der Verknüpfung unterschiedlicher Funktionen und Gewalten niemals das gleiche Gewicht zukommt, wie dem Organ, dem jene Funktionen jeweils in erster Linie zugewiesen sind.¹¹⁾

10) Vgl. hierzu Böckenförde: Organisationsgewalt a.a.O. S. 97

11) Hesse, K.: Grundzüge a.a.O. § 16 I

2. Organisationsformen und Bundesverwaltung

Wie eine Zusammenstellung zeigt, werden die existenten Mitwirkungsrechte des Bundesrates bei der Verwaltung des Bundes in sämtlichen Organisationstypen der Bundesverwaltung wirksam.

So reicht das Spektrum der Mitwirkungsrechte von Gremien, die direkt bei der Bundesregierung angesiedelt sind¹⁾ über Gremien, die einer obersten Bundesbehörde zugeordnet sind,²⁾ zu Gremien bei selbständigen Bundesoberbehörden³⁾ und selbständigen Bundesbehörden.⁴⁾ Daneben finden sich Mitwirkungsrechte in Gremien der mittelbaren Bundesverwaltung wie Anstalten,⁵⁾ Körperschaften⁶⁾ und Stiftungen⁷⁾ des öffentlichen Rechts.

-
- 1) Konjunkturrat, Finanzplanungsrat, Beirat für handelspolitische Vereinbarungen, Deutscher Rat für Stadtentwicklung, technische Ausschüsse
 - 2) Bewertungsbeirat, Beschußrat, Beirat für Ausbildungsförderung, Sachverständigenausschuß für explosionsgefährliche Stoffe
 - 3) Bundesamt für gewerbliche Wirtschaft, Bundesbeauftragter für den Steinkohlenbergbau, Bundesaufsichtsamt für das Versicherungswesen
 - 4) Bundesschuldenausschuß
 - 5) Lastenausgleichsbank, Pfandbriefanstalt, Kreditanstalt, Landwirtschaftliche Rentenbank, Bundesanstalt für Flugsicherung, Bundesanstalt für Güterfernverkehr, Deutsche Welle, Deutschlandfunk, Forschungsanstalt für Landwirtschaft, Filmförderungsanstalt
 - 6) Genossenschaftsbank, Bundesanstalt für Arbeit
 - 7) Stiftung für Heimkehrer, Stiftung für politische Häftlinge

2.1. Unmittelbare und mittelbare Bundesverwaltung

Im Hinblick auf die gesetzlichen Mitwirkungsrechte des Bundesrates erlangt dabei die Unterscheidung nach den Erscheinungsformen der Bundesverwaltung besondere Bedeutung. Wie bereits dargestellt, enthält der VIII. Abschnitt des Grundgesetzes neben der funktionalen Aufteilung auch komplexe Regelungen der Organisationsformen der Bundesverwaltung.¹⁾ Aufgaben der Bundesverwaltung können durch bundeseigene Behörden - unmittelbare Bundesverwaltung - oder aber durch bundesunmittelbare Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts - mittelbare Bundesverwaltung - wahrgenommen werden. Dabei ist der Bund in der Regel auf einen bestimmt nuancierten Organisationstyp festgelegt.³⁾

Im Falle der unmittelbaren Bundesverwaltung werden die Bundesgesetze bundesunmittelbar durch eigene zentrale oder nachgeordnete Bundesbehörden ausgeführt. Kennzeichnend für diesen Verwaltungstyp ist die Tatsache, daß der Bund selbst Träger des hierarchisch gegliederten Behördenapparates ist.⁴⁾ Im Falle der mittelbaren Bundesverwaltung werden die Bundesgesetze bundesmittelbar durch rechtsfähige Verwaltungseinheiten⁵⁾ ausgeführt. Dieser Verwaltungstypus ist dadurch gekennzeichnet, daß nicht der Bund sondern die rechtsfähige Verwaltungseinheit, die allerdings einer Staatsaufsicht der bundeseigenen Verwaltung unterworfen ist,⁶⁾ Träger des Behördenapparates ist.⁷⁾

1) Vgl. Badura: Artikel Bundesverwaltung a.a.O. Sp. 296

2) Art. 86 GG

3) Loesner, R.: Mischverwaltung a.a.O. S. 31

4) Maunz-Dürig-Herzog: Grundgesetz Art. 86 Rdnr. 2

5) Hierzu Köttgen: Die rechtsfähige Verwaltungseinheit, 1939

6) Badura: Artikel Bundesverwaltung a.a.O. Sp. 296

7) Vgl. Rudolf: Verwaltungsorganisation in: Allgemeines Verwaltungsrecht, hrsg. von Erichsen und Martens, 2. Aufl. Berlin 1977 § 56 II 1

Zwischen den Bereichen der staatsunmittelbaren Verwaltung und der mittelbaren Staatsverwaltung gibt es einige Übergangsformen: auch die unselbständigen Anstalten des Staates, die an sich ihrem Muttergemeinwesen Staat einverleibt bleiben, nehmen doch durch ihre anstaltliche Verselbständigung Züge an, die sie den rechtsfähigen Anstalten annähern. Deutlich wird dies bei der Bundesbahn und der Bundespost; ihre Verselbständigung gegenüber dem Muttergemeinwesen hat man durch Herausnahme aus dessen Hauhalt, durch Begründung einer betrieblichen Eigenverantwortung und durch die Anerkennung ihrer Betriebsvermögen als zweckgebundene Sondervermögen noch weiter geführt.⁸⁾

2.1.1. Bedeutung der Unterscheidung

Diese Sonderung der mittelbaren von der unmittelbaren Bundesverwaltung und die damit verbundene rechtliche Trennung hat im zu untersuchenden Zusammenhang erhebliche Bedeutung. Da die mittelbare Bundesverwaltung⁹⁾ grundsätzlich außerhalb des Instanzenzugs der unmittelbaren Bundesbehörden steht, ist ein unmittelbares Weisungs- und Leitungsrecht gegenüber diesen rechtsfähigen Verwaltungseinheiten, die mit bundeseigener Verwaltung betraut sind, trotz durchgängiger Abhängigkeit¹⁰⁾, grundsätzlich ausgeschlossen.¹¹⁾

8) Weber, Werner: Handbuch der Sozialwissenschaften, Stuttgart 1961, Bd. 11 S. 280

9) Zur Diskussion um den Begriff der mittelbaren Staatsverwaltung vgl. Bieback, K.-J.: Die öffentliche Körperschaft, Berlin 1976 S. 15 m.w.N.

10) Stern: Artikel Staatsorganisation in: Grochla (Hsgr.) HwD 2. Aufl. 1977 S. 1538

11) Vgl. Forsthoff: Lehrbuch a.a.O. § 25b S. 478

Umgekehrt folgt daraus aber auch, daß hier der Eigenverantwortungsbereich des Bundes durch die Bildung anderer Träger ohnehin gemindert ist, mithin eine starre funktionale und organisatorische Kompetenzzuweisung - deren **strikte** Erhaltung zur Sicherung des bundesstaatlichen Aufbaus notwendig wäre - nicht vorliegt. Besonders deutlich wird dies in den unterschiedlichen Aufsichts- und Kontrollrechten.¹²⁾

Während die Verwaltungseinheiten der unmittelbaren Bundesverwaltung einer uneingeschränkten Fach- oder Rechtsaufsicht unterliegen, reduzieren sich die Aufsichtsrechte bei der mittelbaren Bundesverwaltung zumeist auf die reine Rechtsaufsicht. Dahinter stehen Erwägungen, deren Vorhandensein sich in der Einzeluntersuchung nachvollziehen lassen.

2.2. Bedingungen der Organisationsformen

Denn ob der Staat unmittelbarer Träger der Verwaltung ist, oder ob seine Aufgaben durch verselbständigte Verwaltungseinheiten erledigt werden, hängt zum einen von der historischen Entwicklung¹³⁾ und der Zweckmäßigkeit, zum anderen von der Verfassung¹⁴⁾ und der Entscheidung des Gesetzgebers ab.¹⁵⁾ Die rechtsfähigen Verwaltungseinheiten sind Produkt eines Zusammenspiels vielfältiger Faktoren der sozialen und politischen Entwicklung, die sich in der Verfassung, den Institutionen der öffentlichen Ordnung, den politischen Bewegungen und den politischen Theorien niederschlagen.¹⁶⁾

12) Zur Legalitätskontrolle als der äußersten Grenze der politischen Pluralisierung: Böckenförde: Organisationsgewalt a.a.O. S. 102

13) Instrukтив zur historischen Entwicklung: Bieback: Die öffentliche Körperschaft a.a.O. Einleitung sowie § 19

14) Im Herrenchiemseer Entwurf (Ch.E. Darst. Teil S. 30) wird die mittelbare Bundesverwaltung noch gesondert besprochen, vgl. Fülllein: Vorbem. VIII. JÖR (NF) 1 S. 621

2.2.1. Zentralisierung und Selbstverwaltung

Ein wesentlicher Grund zur Bildung solch eigenständiger Verwaltungsträger ist die Dezentralisierung der Verwaltung.¹⁷⁾ Zentralisation und Dezentralisation unterscheiden sich nach der Weisungsabhängigkeit. Auf dezentralisierte Einheiten kann nur eingeschränkt eingewirkt werden.¹⁸⁾ Unter dezentralisierter Staatsverwaltung wird die Verwaltung durch verselbständigte Organisationseinheiten verstanden.¹⁹⁾ Dabei korrespondiert der Gegenstand dieser dezentralisierten Verwaltungseinheiten aber auch teilweise mit dem Gegenstand der Selbstverwaltung.²⁰⁾ Die Selbstverwaltung war als staatsrechtliche Institution Ergebnis politischer Kämpfe und gesellschaftlicher Spannungen und demzufolge ebenso Produkt der historischen Entwicklung.²¹⁾

2.2.2. Eigengesetzlichkeit

Ein weiterer Grund zur Bildung eigenständiger Verwaltungsträger ist die Berücksichtigung der Eigengesetzlichkeit bestimmter Verwaltungsgebiete; besonder deutlich kommt dies in den Einrichtungen der Kreditinstitute des Bundes zum Ausdruck. Deren Separierung aus der unmittelbaren staatlichen Verwaltung trägt der Tatsache Rechnung, daß der Staat mit seiner eigenen Bürokratie und nach den bei ihm üblichen Ver-

15) Rudolf: Verwaltungsorganisation a.a.O. S. 475

16) Bieback: Die öffentliche Körperschaft a.a.O. S. 461

17) Rudolf: a.a.O. S. 475

18) Wolff, H.J.: Artikel Staatsorganisation in: EvStL a.a.O. Sp. 2521

19) Vgl. hierzu: Forsthoff: Lehrbuch a.a.O. § 25 S. 478

20) Schick, Walter: Artikel Selbstverwaltung in: EvStL Sp. 2292

waltungsgrundsätzen wesentliche Gesichtspunkte der Verwaltungsmaterie nicht berücksichtigen konnte.²²⁾

2.2.3. Spezialisierung

Daneben wird diese Ausgliederung auch durch die Spezialisierung vieler Lebensgebiete und dadurch induziert, daß eine besonders intensive Pflege eines bestimmten Sachgebietes durch einen besonderen verwaltenden Rechtsträger wesentlich erleichtert wird.²³⁾

Gerade die historische Entwicklung macht dies besonders deutlich. In der Staatsorganisation, wie sie aus den Reformen zu Beginn des vorigen Jahrhunderts hervorging, war die Verwaltung im wesentlichen in einem geschlossenen Behördenaufbau mit einheitlicher Spitze zusammengefaßt. Die Entwicklung des 19. und 20. Jahrhunderts zeigt demgegenüber eine ständige Ausgliederung der Verwaltungsbehörden selbst innerhalb der unmittelbaren Staatsverwaltung als allgemeine Tendenz.²⁴⁾ Diese Entwicklung vollzog sich parallel zum Wandel staatlicher Aufgaben.²⁵⁾

21) Zu den einzelnen Nuancierungen: Hohrmann, F.: Bundesgesetzliche Organisation landesunmittelbarer Selbstverwaltungskörperschaften, Berlin 1967 S. 23 ff.

22) Peters: Lehrbuch der Verwaltung, Berlin 1949 S. 105

23) Peters: Lehrbuch a.a.O. S. 106

24) Zur historischen Entwicklung: Forsthoff: Lehrbuch a.a.O. § 24b

25) Informativ zur Entwicklung und zum gegenwärtigen Umfang der Staatstätigkeit: Bull, H.P.: Die Staatsaufgaben nach dem Grundgesetz, Kronsberg 2. Aufl. 1977, S. 409 ff.

2.2.4. Staatlicher Aufgabenwandel und institutionelle Verbindung von Staat und Gesellschaft

Einerseits mußte der Staat gesellschaftliche Interessen aufgreifen und zu seinen eigenen machen,²⁶⁾ andererseits versuchen die gesellschaftlichen Verbände, über die Staatspolitik ihre Interessen durchzusetzen. Diese Entwicklung der Gesellschaft und der staatlichen Politik führte zu einer funktionalen und institutionellen Verbindung von Staat und Gesellschaft und bedingte das breite Spektrum von Organisationsformen. Diese sind durch Informations-, Leitungs-, Lenkungs- und Integrationsmechanismen des Staates, gleichzeitig aber auch durch die selbständigen wie staatlich gebundenen politischen Aktivitäten der gesellschaftlichen Kräfte gekennzeichnet.²⁷⁾

Beim Konstituierungsvorgang dieser Organisationen sind deshalb Staatsverwaltung oder Gesellschaft die beiden Ausgangspunkte:²⁸⁾ entweder werden (ehemals) staatliche Teile der Verwaltung ausgegliedert oder verselbständigt, oder aber freie voneinander isolierte Bereiche wirtschaftlicher Tätigkeit werden zusammengefaßt und staatlich gebunden.²⁹⁾

26) Für die öffentlichen Körperschaften vgl. Bieback a.a.O. S. 321

27) So auch Bieback a.a.O. S. 355

28) Besonders instruktiv ist das Beispiel der Einrichtung der Sozialversicherung, vgl. auch Bieback a.a.O. S. 337

29) Bieback a.a.O. S. 355

Dies führte zu einer fortschreitenden Herausbildung immer spezifischerer Organisationseinheiten.³⁰⁾ Als organisatorische Einfallstore gesellschaftlicher Einflüsse auf den Verwaltungsablauf³¹⁾ entsprachen sie den wachsenden und differenzierten Bedürfnissen von Gesellschaft und Staat.³²⁾

Über die Weimarer Reichsverfassung fand dieses Spektrum organisatorischer Einheiten trotz vielfacher Abwandlung im einzelnen Eingang in den Verwaltungstypus des Bonner Grundgesetzes.³³⁾ Nicht nur die Steigerung der Sozialgestaltungsfunktion,³⁴⁾ sondern auch die staatliche Struktur des Verfassungssystems beeinflusste dabei die Ausgestaltung der Organisationstypen im einzelnen.³⁵⁾

2.2.5. Aufgabenintensivierung

Die zunehmende Ausdifferenzierung der Organisationseinheiten von der Einrichtung von Sonderbehörden³⁶⁾ bis hin zur Bildung völlig getrennter Organisationseinheiten, die lediglich noch der Aufsicht des Staates unterliegen, trägt nicht nur der institutionellen Verschränkung von Staat und Gesellschaft unter den

30) Vgl. hierzu das Beispiel der Jugendwohlfahrtspflege und des Arbeitsnachweiswesens: Lassar, G.: Reichseigene Verwaltung unter der Weimarer Verfassung, JöR XIV 1926 S. 4

31) Köttgen: Der Einfluß des Bundes I a.a.O. S. 106

32) Forsthoff: Die öffentliche Körperschaft a.a.O. S. 22 betont dagegen die alleinige staatliche Verantwortung

33) Dies kommt insbesondere in Art. 87 GG zum Ausdruck

34) Vgl. hierzu Badura: Verwaltung im sozialen Rechtsstaat DÖV 1968 S. 250 II 1

35) Vgl. hierzu FöBlein: Vorbem. zum VIII. Abschnitt a.a.O. S. 623 d unter Hinweis auf Art. 112 Ch. E.

36) Zur Stellung und Funktion der Sonderbehörden: Fonk, Friedrich: Die Problematik der Sonderbehörden, Köln 1969 S. 11 ff.

gewandelten Aufgaben des Staates Rechnung. Sie berücksichtigt auch, daß sich innerhalb dieser Organisationseinheiten, unabhängig von deren Ausgestaltung im einzelnen, stärkere Initiativen³⁷⁾ zur Erfüllung der dieser Organisationseinheit zugewiesenen Aufgaben entwickeln.³⁸⁾ Insoweit bilden diese Organisationseinheiten nicht nur die Folge staatlicher und gesellschaftlicher Initiativen oder Interessen; sie gewährleisten auch deren kontinuierliche und möglichst intensive Verfolgung und Weiterentwicklung.³⁹⁾

2.2.6. Vertikaler und horizontaler Interessenausgleich

Dabei können diese Organisationseinheiten in unterschiedlichem Maße auch dem horizontalen und vertikalen⁴⁰⁾ Ausgleich öffentlicher und privater Interessen,⁴¹⁾ der als ständiger Prozeß innerhalb der Organisationseinheit stattfindet, dienen. Dieser Ausgleich bedarf der kontinuierlichen Erzeugung in der konkreten Aufgabenerfüllung, und so verbindet sich dieser Grund mit dem, gewisse Angelegenheiten von den Interessenten bearbeiten zu lassen.⁴²⁾

37) Vgl. Peters: Lehrbuch a.a.O. S. 106 mit Beispielen

38) Fonk: Sonderbehörden: a.a.O. S. 44

39) Vgl. hierzu: Mayntz, Renate: Soziologie der Organisation, Reinbeck 1971 S. 36 ff.

40) Conradi, Brigitte: Die Mitwirkung außerstaatlicher Stellen beim Erlaß von Rechtsverordnungen, in: Varian, H. J. (Hrsg.): Interessensverbände in Deutschland, Köln 1973 S. 295 (300)

41) Peters: Lehrbuch a.a.O. S. 106

42) Instrukтив das Beispiel der Bundesanstalt für den Güterfernverkehr

2.2.7. Organisationsform und gesetzgeberisches Ermessen

Der beachtliche Reichtum an differenzierenden Strukturen und Erscheinungsformen im Einzelnen wird jedoch nicht nur von den oben dargestellten Sachgründen allein induziert, sondern unterliegt auch Zweckmäßigkeitserwägungen,¹⁾ bei denen im wesentlichen zwei Kriterien ausschlaggebend sein dürften. Art und Umfang der Aufgaben, die zu erledigen sind, erfordern eine ständige Anpassung der Organisation an die sich ändernden Verhältnisse.²⁾ Deshalb unterliegt die Zweckmäßigkeitserwägung zum einen dem Kriterium, eine Aufgabe überhaupt als öffentliche Aufgabe zu übernehmen, zum anderen dem Kriterium, diese Aufgabe nicht durch die allgemeine Staatsverwaltung, sondern durch Organisationseinheiten mit fest bestimmten und auf dieses enge Fachgebiet beschränktem Aufgabenbereich zu erfüllen.³⁾

Da diese Zweckmäßigkeitserwägungen selbst wiederum die jeweiligen politischen und gesellschaftlichen Situationen berücksichtigen, haben diese dadurch auch wiederum auf die Organisation, deren Aufgabenbereich und deren rechtliche Ordnung einen entscheidenden Einfluß.⁴⁾ Dies findet seinen Ausdruck in der Tatsache, daß Art und Weise der organisatorischen Bewältigung öffentlicher Aufgaben Sache des gesetzgeberischen Ermessens ist.⁵⁾ Dem Gesetzgeber steht es grundsätzlich frei, öffentliche Aufgaben unmittelbar durch staatliche Behörden oder mittelbar durch Körperschaften des öffentlichen Rechts erfüllen zu lassen.⁶⁾

1) Stern: Art. Staatsorganisation in: Grochla (Hrsg.)
HwDO 2. Aufl. 1977 S. 1538

2) Zu den Gründen der Aufgabenvermehrung vgl. Peters, H.:
Die Wandlung der öffentlichen Verwaltung, Krefeld 1954, 17 ff.

3) Das Grundgesetz regelt diese Frage nur punktuell, vgl.:
Püttner-Kretschmer: Die Staatsorganisation Bd. I,
München 1978 S. 132

4) Jeserich, K.: Gedanken zu einer "Deutschen Verwaltungsgeschichte" in DÖV 78, 361

5) BVerfGE 10, 89 (104)

6) BVerfGE 15, 235 (242)

2.2.8. Organisationsform und Verfassungsentwicklung

Die Verwaltungsorganisation eines Staats kann nicht feststehen; neue Verhältnisse verändern die Art der Aufgaben und damit die Funktion der Verwaltung für die Gesellschaft⁷⁾ und dies erfordert neue Mittel zu deren Bewältigung. Hierzu wieder bedarf es der Fortbildung und Neugestaltung der Organisation.⁸⁾ Die neuen Aufgaben können zunächst von den vorhandenen Organen übernommen werden,⁹⁾ erfordern aber allmählich eine Anpassung der Organisation an die gewandelten Aufgaben.

Ihren Niederschlag findet diese Entwicklung nicht nur in den, der Errichtung von Organisationseinheiten vorangehenden und dem gesetzgeberischen Ermessen anheimgestellten einzelnen Organisationsgesetzen, sondern sie findet ihren Ausdruck in der Verfassung selbst. So fand die geschilderte verwaltungs- und verfassungsgeschichtliche Entwicklung ihren Ausdruck in der verfassungsrechtlich festgelegten Trennung der unmittelbaren von der mittelbaren Staatsverwaltung.

Zwar wird die Staatsorganisation herkömmlicherweise in zwei Teilgebiete gegliedert und eine Zuordnung der Organisation in die Verfassungs- bzw. Verwaltungssphäre vorgenommen. Diese Trennung deckt sich jedoch nicht mit der von Verfassungs- und Verwaltungsrecht, da wesentliche Fragen der Organisation der öffentlichen Verwaltung auch in der Verfassung selbst geregelt werden.¹⁰⁾ Sie entfalten dann - über ihren rein organisatorischen Charakter hinaus - Wirkungen und berühren

7) Vgl. hierzu Badura: Verwaltung im sozialen Rechtsstaat DöV 68, 451

8) Medicus, F.: Reichsverwaltung in JöR Bd. 20 (1932) S. 3

9) Lassar, G.: Reichseigene Verwaltung a.a.O. S. 4

10) Art. 83 ff. GG; vgl. auch Stern: Artikel Staatsorganisation S. 1538; Lassar a.a.O. S. 4

dabei die Grundlagen der staatlichen Ordnung. Dies gilt in besonderem Maße für die bundesstaatliche Ordnung und deren Wirkungen.

2.3. Organisationsform und Bundesstaat

Die gegenwärtige Organisation der öffentlichen Verwaltung in der Bundesrepublik Deutschland resultiert nicht nur aus dem historischen Spannungszustand zwischen Staat und Gesellschaft.¹⁾ Sie ist auch Folge der bundesstaatlichen verfassungs- und verwaltungsgeschichtlichen Entwicklung; der organisatorischen Trennung der Reichs- bzw. Bundesverwaltung von der Landesverwaltung kommt entscheidendes Gewicht zu.

In zweifacher Hinsicht wurde die Ausdifferenzierung der mittelbaren und unmittelbaren Staatsverwaltung durch die historische Entwicklung bedingt und fand auch so, trotz vielfacher Abwandlung im einzelnen, über die Weimarer Reichsverfassung Eingang in die Verwaltungstypen des Bonner Grundgesetzes.²⁾

2.3.1. Reichsverfassung von 1871 und Reichsverwaltung

Bereits die Reichsverfassung von 1871, wie die ihr im Typus nachgebildeten späteren bundesstaatlichen Verfassungen von 1919 und 1949 werden durch die Aufteilung³⁾ der Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen zwischen Bund und Ländern charakterisiert.⁴⁾ Die Kompetenzverteilung zwischen Reich und Gliedstaaten

1) Zur beständig sich steigernden Osmose und deren organisatorischer Ausgestaltung: Böckenförde, E.W.: Organisationsgewalt a.a.O. S. 42 ff. m.w.N.
Zum Bedeutungswandel der Unterscheidung Hesse, K.: Bemerkungen zur heutigen Problematik und Tragweite der Unterscheidung von Staat und Gesellschaft, DÖV 1975, Heft 13/14 S. 437 - 443 (438/9)

2) Vgl. hierzu : Fußlein: Vorbemerkung a.a.O. S. 623

ergab sich in erster Linie aus Art. 4 der Reichsverfassung. Dementsprechend waren die Verwaltungskompetenzen des Reiches zunächst gering;⁵⁾ dem Reich wurden lediglich umfangreiche Gesetzgebungskompetenzen zugestanden, während die Ausführung der Reichsgesetze grundsätzlich den Gliedstaaten oblag.

Eine eigene Reichsverwaltung gab es nur bei den auswärtigen Beziehungen einschließlich des Konsularwesens,⁶⁾ dem Post- und Telegrafendienst⁷⁾ und dem Marine- und Militärwesen⁸⁾ soweit keine Reservatrechte⁹⁾ bestanden.¹⁰⁾ Leiter der Reichsverwaltung war der Reichskanzler,¹¹⁾ dem die einzelnen Reichsämt¹²⁾ neben weiteren zentralen Verwaltungsbehörden¹³⁾ untergeordnet waren.¹⁴⁾

Historischer Grund dieser Regelungen der Reichsverfassung, in der unterschiedlichste rechtliche und politische Konstruktionsmodelle ineinander verknüpft

-
- 3) Deren Trennung gehört zu den Grundsätzen des deutschen Verfassungsrechts: v. Mangoldt-Klein: Grundgesetz, Vorbem. II 8a zum VIII. Abschnitt m.w.N.
 - 4) Forsthoff: Deutsche Verfassungsgeschichte der Neuzeit, Tübingen 1961, S. 150
 - 5) Rudolf: Verwaltungsorganisation a.a.O. S. 467
 - 6) Art. 11, 56 RV
 - 7) Art. 48 - 51 RV
 - 8) Art. 53-55; 57-68 RV
 - 9) Zu den einzelnen Reservatrechten: Huber: Verfassungsgeschichte Bd. 3 § 55 VI 2 S. 807
 - 10) Ronellenfitsch: Mischverwaltung a.a.O. S. 111
 - 11) Zur Stellung des Reichskanzlers: Huber: Verfassungsgeschichte Bd. 3 § 55
 - 12) Eine instruktive Beschreibung der Aufgaben und Stellung der einzelnen Reichsämt findet sich in Huber: Verfassungsgeschichte a.a.O. S. 833 ff.
 - 13) Wie z.B. das Reichsversicherungsamt
 - 14) Rudolf: Verwaltungsorganisation a.a.O. S. 468

wurden, war die Tatsache, daß die Reichsverfassung auf Grund von Verträgen der nachmaligen Mitgliedsstaaten, genauer: der nachmaligen Bundesfürsten¹⁵⁾ entstanden war.¹⁶⁾ Dieser bündische Charakter¹⁷⁾ fand seinen Ausdruck zum einen im Bundesrat,¹⁸⁾ zum anderen in der Tatsache, daß den Gliedstaaten originäre und keineswegs derivative Hoheitsrechte,¹⁹⁾ insbesondere im Vollzugsbereich, zustanden.²⁰⁾

Bei dieser materiellen Kompetenzverteilung nach Sachaufgaben sowie einer funktionellen Kompetenzaufteilung nach Staatsfunktionen im Gewaltentrennungssystem entwickelten sich die Verhältnisse seit der Reichsgründung in unitarischer Richtung.²¹⁾

Das Reich schöpfte seine Befugnisse auf dem Gebiet der Rechtsprechung weitgehend aus. Gleichzeitig bewirkte die Verfassung, welche keine zentrale Reichsverwaltung konstituierte, "gleichsam von rückwärts die Ausscheidung einer besonderen, selbständigen Bundesexekutive"²²⁾ durch die "Lex Bennigsen".²³⁾ Dieses Gesetz machte den Kanzler aus einem abhängigen Funktionär des Bundesrates unversehens zu einem eigenen

15) Zur Legende vom Reich als "Fürstenbund" vgl. Huber: Verfassungsgeschichte Bd. 3 a.a.O. S. 788

16) Zu den rechtsdogmatischen Eigentümlichkeiten vgl. Forsthoff: Verfassungsgeschichte a.a.O. S. 154

17) Zur Frage, in wie weit dies der Verfassungswirklichkeit entsprach vgl. instruktiv Hofmann, Hasso: Das Problem der cäsaristischen Legitimität im Bismarckreich, in: Der Bonapartismus: Beihefte der Francia Bd. VI, München 1977, S. 77 - 101 (81 ff.)

18) Forsthoff: Verfassungsgeschichte a.a.O. S. 154

19) Huber: Verfassungsgeschichte a.a.O. S. 805

20) Merk, W.: Deutsches Verwaltungsrecht Bd. 1, S. 533 ff.

21) Zu den geschichtlichen Entwicklungen und Voraussetzungen der Unitarisierung Hesse, K.: Der unitarische Bundesstaat, Karlsruhe 1962 sowie Hesse, K.: Artikel Bundesstaat in EvStL Sp. 262

obersten Bundesorgan. Mit dem Kanzleramt gewann so auch das gemäß Art. 15 RV über dessen Besetzung verfügende kaiserliche Präsidium anstelle seines ursprünglich föderativ - hegemonialen nunmehr einen unitarischen Charakter,²⁴⁾ wobei bei genauerer Betrachtung dieses kaiserliche Präsidium nur eine Funktion der mit der Verantwortlichkeit des Kanzlers eingerichteten Reichsregierung darstellte.²⁵⁾ Diese unitarische Entwicklung unterlief den auf Schonung der Einzelstaaten und Dynastien berechneten verfassungstheoretischen Kerngedanken der Reichsgründung von 1867/71²⁶⁾ und verwirklichte insoweit den Gesamtstaat über die Einzelstaaten.

-
- 22) Preuss, Hugo: Die organisatorische Bedeutung der Art. 15 und 17 der RV in: ZgesStW 45 (1889) S. 420-449 (434)
- 23) Dieses Gesetz beseitigte die Beschränkung der Kanzlerbefugnisse auf die Bundesgesetzgebung und die Überwachung von deren Ausführung und bestimmte generell: "Die Anordnungen und Verfügungen des Bundes-Präsidii werden im Namen des Bundes erlassen und bedürfen zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung des Bundeskanzlers, welcher dadurch die Verantwortlichkeit übernimmt." Die Bismarcksche Reichsverfassung übernahm diese staatsrechtliche Konstruktion in Art. 17 S. 2 RV
- 24) Vgl. dazu die eingehende Darstellung in Hofmann, H.: Legitimität a.a.O. S. 86
- 25) Hofmann, H.: Legitimität a.a.O. S. 92 m.w.N.
- 26) Vgl. hierzu: Smend, R.: Verfassung und Verfassungsrecht (1928) in: ders.: Staatsrechtliche Abhandlungen, 2. Aufl. Berlin 1968 S. 119-279 (229)
- 27) Huber, E.R.: Dokumente zur Deutschen Verfassungsgeschichte Bd. 2 S. 212, sowie ders.: Verfassungsgeschichte Bd. 3 a.a.O. S. 809 ff.; 823 ff.; 835 ff..

Verstärkt wurde diese Entwicklung, wie bereits dargestellt, durch die Zunahme der Reichsaufgaben. Dies machte nicht nur die Bildung verschiedener, teils aus dem Reichskanzleramt herausgelöster, teils originär gebildeter Reichsämtler - bis 1876 entstanden sechs Reichsämtler, seit 1879 gab es acht Reichsämtler; 1907 erhöhte sich die Zahl auf neun, während des Ersten Weltkriegs auf zwölf Reichsämtler²⁷⁾ - zur Wahrnehmung bestimmter Ressortaufgaben erforderlich. Auch eine arbeitstechnische Entlastung des Reichskanzlers war dadurch unumgänglich geworden, dem das Stellvertretergesetz von 1878²⁸⁾ Rechnung trug. Obwohl die Stellvertreter nur im Behinderungsfall²⁹⁾ des Reichskanzlers tätig sein sollten, entwickelten sie sich zur Dauereinrichtung. Dadurch setzte sich die weitere Ausgliederung in verstärktem Maße fort; so bildete diese Entwicklung die Voraussetzung der späteren Umwandlung der Reichsämtler in Reichsministerien.³⁰⁾

2.3.2. Reichsverfassung von 1919 und Reichsverwaltung

Dieser dergestalt verstärkte Ausbau der Reichsverwaltung während des Kaiserreichs und insbesondere im Ersten Weltkrieg³¹⁾ mündete nach 1919 auf der breiten Straße evidenter Reichsverwaltung, für die Art. 14 der Weimarer Verfassung das Einfallstor geschaffen hatte.³²⁾ Zwar verblieb die Verfassung in dem Rahmen einer bundesstaatlichen Gestaltung,³³⁾ jedoch war die

28) Huber: Dokumente a.a.O. Nr. 227

29) § 1 Stellvertretergesetz (StVG) v. 17. März 1878 (RGBI. S. 7)

30) Vgl. hierzu Forsthoff: Lehrbuch a.a.O. § 24 d 1 S. 461

31) Zu den Gründen und verfassungsrechtlichen Grundlagen instruktiv Lassar, G.: JöR Bd. 16 a.a.O. S. 11

32) Kötting: Der Einfluß des Bundes I a.a.O. S. 71

zentrale Verwaltungsinitiative nach 1919 mit steigendem Erfolg um ihre bundesstaatliche "Entstrickung" bemüht.³⁴⁾ Mehrere Verwaltungszweige des Reiches mit Mittel- und Unterbehörden wurden geschaffen, so u.a. für die Reichsbahn und die Reichspost sowie seit der Erzberger'schen Finanzreform 1919 für alle Zölle und Reichssteuern, während die Arbeitsverwaltung 1927 der Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung übertragen wurde.³⁵⁾

Während des nationalsozialistischen Regimes wurden weitere Verwaltungen der Länder unmittelbar vom Reich übernommen;³⁶⁾ dabei wuchs sich der totalitäre Verwaltungszentralismus³⁷⁾ insbesondere in den Kriegsjahren zu einer überdimensionierten und zentralisierten Reichsverwaltung aus.³⁸⁾

2.3.3. Grundgesetz und Bundesverwaltung

Abweichend von der Kompetenzabschichtung der Weimarer Reichsverfassung wurden die Verwaltungskompetenzen zwischen Bund und Ländern im Grundgesetz geregelt. Ebenso wie die speziellen organisatorischen Gesetzesvorbehalte, die dem Bundesrat ein Mitspracherecht sichern, beruhte dies auf einer primär föderalistischen ratio.³⁹⁾

33) Forsthoff: Verfassungsgeschichte a.a.O. S. 168

34) Köttgen: Der Einfluß des Bundes I a.a.O. S. 71 unter Hinweis auf die Berichte von Lassar und Medicus

35) Vgl. die nachfolgenden Einzeluntersuchungen

36) Rudolf: Verwaltungsorganisation a.a.O. S. 440

37) Durch das sogenannte Neuaufbaugesetz von 1934 (RGBl. I S.75) wurde die Verwaltung der Länder zu zentral geleiteter Reichsverwaltung

38) Köttgen: Der Einfluß des Bundes I a.a.O. S. 71

39) Vgl. Böckenförde: Organisationsgewalt a.a.O. S. 130

Während die Weimarer Reichsverfassung in Art. 5 von der Ausübung der Staatsgewalt sprach und sie für die Reichsangelegenheiten den Organen des Reiches, für die Landesangelegenheiten den Organen der Länder zuwies,⁴⁰⁾ wählte der Herrenchiemseekonvent in Art. 30 GG eine Fassung, die in Satz 1 "die staatlichen Befugnisse und Aufgaben" den Ländern zuspricht, soweit nicht das Grundgesetz die Zuweisung an den Bund anordnet oder zuläßt.⁴¹⁾

Wenn diese Form der Regelung auch nur als technischer Verteilungsmodus und nicht als Verlagerung des Schwerpunkts der staatlichen Aufgaben auf die Länder verstanden werden darf,⁴²⁾ so wird doch, anknüpfend an die Tradition der Reichsverfassung von 1871 durch die Begründung weitergehender Gesetzgebungs- als Verwaltungskompetenzen des Bundes an der Vorstellung festgehalten, daß der Schwerpunkt der Landeshoheit in der Verwaltungshoheit zu suchen sei.⁴³⁾ Der Modus der Begründung von Verwaltungskompetenzen ist die jeweils enumerative Aufzählung der Zuständigkeiten des Bundes im VIII. Abschnitt des Grundgesetzes.

2.4. Organisationsform und Mitwirkungsrechte

Die organisatorische Formentypik ist demzufolge einmal durch verwaltungsgeschichtliche und verfassungsgeschichtliche Entwicklungen bedingt, deren Grund letztlich die durch den Wandel der Staatsaufgaben bewirkte institutionelle Verschränkung von Staat und Gesellschaft bildet. Zum andern wird diese organisato-

40) Zum Grund vgl. Schäfer, Hans: Die bundeseigene Verwaltung DÖV 58, 241, 242

41) Matz, Werner,: Entstehungsgeschichte der Artikel des Grundgesetzes, Art. 30, JöR (NF) Bd. I, 295

42) Hesse, K.: Artikel Bundesstaat a.a.O. Sp. 260

43) Köttgen: Der Einfluß des Bundes I a.a.O. S. 71

rische Formentypik aber auch durch die verfassungsgeschichtlich entwickelte und nunmehrige verfassungsrechtliche Trennung der Bundesverwaltung von der Landesverwaltung bedingt, die ihren Grund letztlich in der bundesstaatlichen Ordnung des Grundgesetzes findet.

Die im geschichtlichen Ablauf steigende Verzahnung von Staat und Gesellschaft und die im geschichtlichen Ablauf intensivierte Verschränkung von Bund und Ländern - beides bedingt durch den staatlichen Aufgabewandel - sind letztlich Grund einer institutionellen Verschränkung. Ihren Ausdruck findet sie in den Formen der organisatorischen Verflechtungen, deren Vielfalt in der Einzeluntersuchung deutlich wird.

Damit ist offengelegt, daß die Frage nach der Möglichkeit und Angemessenheit organisatorischer Differenzierungs-, Ausgliederungs- und Einbeziehungsvorgänge nicht primär eine begrifflich-konstruktive, sondern eine sachlich-politische Frage, nämlich die nach der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit und organisatorischen Zweckmäßigkeit solcher Gestaltungen ist, die auch auf dieser Ebene diskutiert werden muß.⁴⁴⁾

Gleichzeitig kann aus der geschilderten verfassungs- und verwaltungsgeschichtlichen Entwicklung heraus verdeutlicht werden, daß die Zulässigkeit der Mitwirkungsrechte des Bundesrates bei der Verwaltung des Bundes einer unterschiedlichen Bewertung unterliegen muß.

44) Böckenförde, E.W.: Organ, Organisation, Juristische Person in: Fortschritte des Verwaltungsrechts, Festschrift für Hans J. Wolff, München 1973, S. 269 ff. (S. 300)

Soweit die organisatorischen Formen der Verwaltungseinheiten vorrangig der institutionellen Verschränkung von Staat und Gesellschaft dienen - und dies ist wie dargelegt bei den Institutionen der mittelbaren Staatsverwaltung der Fall - sind die Mitwirkungsrechte des Bundesrates weniger geeignet, in ihrer Natur nach unbeschränkbare Kompetenzen des Bundes einzudringen, da die Relativierung der Selbständigkeit und Eigenverantwortlichkeit grundsätzlich verfassungsrechtlich zulässig ist. r

Soweit die organisatorischen Formen der Verwaltungseinheiten primär der bundesstaatlichen Zuordnung, also der Lösung des Spannungsverhältnisses Bund-Länder dienen, wird die Selbständigkeit und Eigenverantwortlichkeit des Bundes durch die Bildung dieser Organisationseinheiten ebenfalls relativiert. Diese Relativierung durch die Organisationsform und die Mitwirkungsrechte ist dann aber geeignet, in ihrer Natur nach unbeschränkte Kompetenzen des Bundes einzudringen, da hierbei verfassungsrechtliche Grenzen der Relativierung überschritten werden können.

2.4.1. Mittelbare Bundesverwaltung und Kompetenzrelativierung

Diese grundgesetzliche Festschreibung bestimmter Agenden der Bundesverwaltung auf bestimmte organisatorische Formen der mittelbaren Bundesverwaltung differenziert demzufolge nicht nur nach den Handlungsformen des Bundes sondern auch nach dessen Kompetenzen. Die organisatorischen Formen der unmittelbaren Bundesverwaltung relativieren die Selbständigkeit und Eigenverantwortlichkeit des Bundes.

Die Einrichtungen der mittelbaren Staatsverwaltung dienen dem Anliegen, eine Aufgabe durch optimalen fachmännischen Fachverstand zu erledigen. Gleichzeitig

soll die Entscheidungskompetenz der demokratisch und rechtsstaatlich legitimierten Staatsorgane zur Geltung gebracht werden.⁴⁵⁾ So eröffnen die Formen der mittelbaren Bundesverwaltung einerseits intensivere Mitwirkungsmöglichkeiten des Bundesrates, begrenzen diese andererseits aber auch wieder.

2.4.2. Grenzen der Relativierung der mittelbaren Bundesverwaltung

Die durch die organisatorische Ausgliederung bewirkte Relativierung der unmittelbaren Weisungs- und Leitungsbefugnisse des Bundes unterliegt den durch die Verfassungsstruktur des Grundgesetzes für solche organisatorischen Formen gezogenen Grenzen.⁴⁶⁾ Da es keine dem Zugriff der Bundesregierung entzogene Bundesverwaltung geben kann,⁴⁷⁾ sind diese Grenzen dadurch bezeichnet, daß die eigenständige Wahrnehmung der dem Bund zugewiesenen Aufgaben nicht mehr dessen Letztentscheidung und Letztverantwortung unterliegen. Der Verlust des ausschlaggebenden Einflusses des Bundes auf die Entscheidungen widerspräche auch bei der mittelbaren Bundesverwaltung der demokratisch-parlamentarischen⁴⁸⁾ Grundsatzentscheidung des Grundgesetzes und wäre demzufolge unzulässig.

45) Vgl. dazu Kirchhoff, P.: Verwalten durch mittelbares Einwirken, Köln 1977 S. 142 m.w.N.

46) Vgl. hierzu: Funktion und Grenzen bundesstaatlicher Mitwirkung in Kapitel 1.4.

47) Köttgen: Der Einfluß des Bundes I a.a.O. S. 101

48) Zu dieser Komponente: Böckenförde: Organisationsgewalt a.a.O. S. 252

2.4.3. Unmittelbare Bundesverwaltung und Kompetenzrelativierung

Anderes gilt für die organisatorischen Formen der unmittelbaren Bundesverwaltung. Resultiert die verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Relativierung der Bundeskompetenzen in den Formen der mittelbaren Bundesverwaltung aus der grundgesetzlichen Anerkennung einer institutionalisierten Kooperation von Staat und Gesellschaft, versagt eben die grundgesetzliche Festschreibung bestimmter Agenden auf organisatorische Formen der unmittelbaren Bundesverwaltung einer institutionalisierten Kooperation ihre Anerkennung. Mitwirkungsformen können auf Grund der grundgesetzlichen Zuweisung nicht mit der Konsequenz einer Kompetenzrelativierung des Bundes durch die Länder verbunden sein.

2.5. Intensität der Mitwirkungsrechte

Bei der Beurteilung der Zulässigkeit von Mitwirkungsrechten des Bundesrates bei der Verwaltung des Bundes muß deshalb nicht nur die Organisationsform der Bundesverwaltung sondern sogleich die Intensität der Mitwirkungsrechte untersucht werden. Nur dann kann die Zulässigkeit der Kompetenzrelativierung beantwortet werden.

Die einzelnen Mitwirkungsrechte¹⁾ sind nur schwer zu systematisieren.²⁾ Von einfacher Beratungs- und Gutachterfunktion reicht das Spektrum über eine interne oder internverbindliche Mitwirkung bis zu beschließenden Organen selbständiger Organisationseinheiten.

1) Zur graduellen Abstufung in der Intensität der Mitwirkung vgl. Rückwardt, Bernd: Koordination des Verwaltungshandelns, Schriftenreihe der Hochschule Speyer Bd. 72, Berlin 1978, S. 83 ff.

2) Vgl. auch Böckenförde: Organisationsgewalt a.a.O. S. 251 m.w.N.

So sind nicht nur die einzelnen Verwaltungseinheiten unterschiedlich strukturiert,³⁾ auch die Organe und Gremien⁴⁾ sind je nach Funktion differenziert ausgestaltet und mit diesen Funktionen entsprechenden Befugnissen ausgestattet.⁵⁾

2.5.1. Kompetenzen von Kollegialorganen

Die einzelnen Mitwirkungsrechte müssen sich jedoch im Hinblick auf ihre verfassungsrechtliche Zulässigkeit unter dem Aspekt klassifizieren lassen, in welchem Maße sie geeignet sind, die verantwortliche Entscheidungskompetenz des Bundes zu tangieren. Dabei kommt der Unterscheidung nach den Kompetenzen⁶⁾ des Kollegialorgans, in das der Bundesrat Vertreter entsendet, entscheidende Bedeutung zu.⁷⁾

Die theoretisch und praktisch wichtigste Unterscheidung⁸⁾ besteht zwischen beratenden bzw. vorschlagenden Kollegialorganen einerseits und entscheidenden bzw. beschließenden Kollegialorganen andererseits.⁹⁾

3) Oberste Bundesbehörden, Bundesoberbehörden, Anstalten, Stiftungen und Körperschaften

4) Verwaltungsräte, Versammlungen, Stiftungsräte, Ausschüsse, Beiräte

5) Zur Systematisierung werden z.T. folgende Kriterien angeboten:

1) nach Entstehungsgründen

2) nach der Art der Zusammensetzung

3) nach den Befugnissen der Mitglieder

4) nach den Kompetenzen des Organs

5) nach der Stellung zum Träger

6) nach der Weisungsabhängigkeit

7) nach der Besetzung

8) nach dem räumlichen Zuständigkeitsbereich

9) nach der Form des Zusammenwirkens u.ä.

vgl. indes.: Wolff, § 75 a a O m.w.N.; Dagtoglou, Prodrornos: Kollegialorgane und Kollegialakte der Verwaltung, Stuttgart 1960, § 4, S. 49 ff.

Nach dieser Unterscheidung beantwortet sich die Verantwortungsfrage.¹⁰⁾ Beschlüsse entscheidender Kollegialorgane haben Außenwirkung oder aber binden andere Organe;¹¹⁾ Beschlüsse beratender Kollegialorgane sind lediglich vorbereitender Natur. Deren Zuständigkeit beschränkt sich auf ihre beratende Funktion.¹²⁾

Das bedeutet freilich nicht, daß ein beratendes Kollegialorgan keinerlei Entscheidungen trifft. Jedoch vermag es im Gegensatz zum entscheidenden Kollegialorgan nicht darüber zu entscheiden, ob der

-
- 6) Ulrich, Hans: Artikel Kompetenz in Handwörterbuch der Organisation (Grochla) a.a.O. Sp. 852 ff. differenziert nach
 - 1) Entscheidungsbefugnissen
 - 2) Anordnungsbefugnissen
 - 3) Verpflichtungsbefugnissen
 - 4) Verfügungsbefugnissen
 - 5) Informationsbefugnissen
 - 7) Der Unterscheidung nach den Kompetenzen und Aufgaben des Kollegialorgans entspricht die in der betriebswirtschaftlichen Organisationslehre vorgenommene Unterscheidung nach Linien- und Stabsstellen. Zur Problematik: Kisker/Kubicek: Organisation, Berlin 1976 S. 114; Kübler, Hartmut: Organisation und Führung in Behörden, Bd. I, 3. Aufl., Stuttgart 1978 S. 60; Morstein-Marx: Zum Ursprung des Stabsbegriffs in den Vereinigten Staaten, Köln 1968
 - 8) Zu möglichen Zwischenformen vgl. Wolff: Lehrbuch a.a.O. § 75 III b
 - 9) Dagtoglou, P.: Kollegialorgane und Kollegialakte der Verwaltung, Stuttgart 1960, S. 53 mit weiteren umfangreichen Nachweisen
 - 10) Zur verwirrenden Rolle beratender Kollegialorgane bei der Verantwortungsfrage vgl. auch: Dagtoglou: Der Private in der Verwaltung als Fachmann und Interessenvertreter, Heidelberg 1964 S. 137 sowie Kirchhoff: Verwalten a.a.O. S. 141 m.w.N.
 - 11) Wolff: Lehrbuch a.a.O. § 75 III b 1
 - 12) Dagtoglou: Kollegialorgane a.a.O. S. 56

auf seiner Entscheidung beruhende Vorschlag auch durchgeführt wird.¹³⁾ So tragen beschließende wie auch beratende Kollegialorgane Verantwortung, jedoch ist deren Gegenstand verschieden.¹⁴⁾

Beide Arten von Kollegialorganen sind darauf angelegt, Fachkenntnisse, Erfahrungen und Interessen zur Vorbereitung von Entscheidungen in die Bundesverwaltung einzubringen.¹⁵⁾ Dabei tangieren beratende Kollegialorgane die verantwortliche Entscheidungskompetenz des Bundes bei dessen Verwaltung nicht. Aus diesem Grunde fällt auch die Gründung eines beratenden Ausschusses normalerweise in den Aufgabenbereich der Exekutive,¹⁶⁾ während dann, wenn einem Ausschuß eine tatsächliche Entscheidungsmacht zukommen soll, ein Gesetz oder zumindest eine Verordnung auf Grund einer besonderen gesetzlichen Ermächtigung erforderlich ist.¹⁷⁾

Die Kompetenzen beschließender Kollegialorgane in Organisationseinheiten der Bundesverwaltung können dagegen erheblich in die selbständige Entscheidungskompetenz des Bundes eingreifen und dabei die Verantwortlichkeiten verlagern.¹⁸⁾ Dies unterliegt aber den bereits aufgezeigten verfassungsrechtlichen Grenzen.

13) Zur latenten Gefahr der Vorentscheidung und den daraus resultierenden verfassungsrechtlichen Bedenken vgl. Möller, Alex: Kommentar zum Stabilitätsgesetz, Hannover 1968 zu § 18 Nr. 2, S. 221

14) Vgl. hierzu auch die Unterscheidung zwischen Stab und Linie bei Höhn, R.: Artikel Stabsstellen in HdWB der Organisation (Grochla)

15) Zusammenfassend: Cannenbley, Hans-W.: Die Zweckmäßigkeit der Verwendung von Ausschüssen in der Verwaltung, Köln 1968

2.6. Zulässigkeit gesetzlicher Mitwirkungsrechte

Als Ergebnis der Untersuchung kann demnach festgehalten werden, daß die verfassungsrechtliche Zulässigkeitsprüfung gesetzlicher Mitwirkungsrechte des Bundesrates bei der Verwaltung des Bundes anhand zweier unterschiedlicher Prüfungskriterien vorgenommen werden muß.

So beantwortet sich die Frage nach der Zulässigkeit der gesetzlichen Mitwirkungsrechte zum einen danach, in welchem Organisationstyp der Bund seine Verwaltungsaufgaben erfüllt. Zum anderen beurteilt sich die Zulässigkeit danach, welche Intensität diese gesetzlichen Mitwirkungsrechte des Bundesrates in der jeweiligen Organisationsform aufweisen. Dabei müssen Organisationsform und Ausgestaltung der gesetzlichen Mitwirkungsrechte so aufeinander abgestimmt sein, daß einerseits die Alleinverantwortlichkeit - in der unmittelbaren Bundesverwaltung - andererseits die Letztverantwortlichkeit - in der mittelbaren Bundesverwaltung - des Bundes als Träger der Organisationseinheit gewahrt bleiben.

Soweit den Mitwirkungsrechten bestimmende Funktion zukommen, sind deshalb lediglich Organisationsformen der mittelbaren Bundesverwaltung zulässig. Kommt den Mitwirkungsrechten lediglich beratende Funktion zu, können diese auch in Organisationsformen der unmittelbaren Bundesverwaltung reichen.

-
- 16) Landon, P.: Die Mitwirkung von Ausschüssen in VerwA 49, 277 (304)
 - 17) Landon: Mitwirkung a.a.O. S. 305; Böckenförde: Organisationsgewalt a.a.O. S. 96
 - 18) Zu den daraus resultierenden verfassungsrechtlichen Bedenken vgl. Rasch, Ernst: Die staatliche Verwaltungsorganisation, Köln 1967 S. 147 m.w.N.

In der nachfolgenden phänomenologischen Einzeluntersuchung sollen nunmehr die existenten gesetzlichen Mitwirkungsrechte des Bundesrates bei der Verwaltung des Bundes anhand der entwickelten Kriterien einer genauen Betrachtung unterzogen werden.

Gleichzeitig wird auf die Darstellung der Entstehungsgeschichte, der Gründe und Motive der Mitwirkungsrechte besonderes Gewicht gelegt, um anschließend deren Bedeutung und Funktion für die bundesstaatliche Ordnung des Grundgesetzes sichtbar zu machen.

3. Phänomenologische Untersuchung

3.1. Verwaltungsrat der Kreditanstalt für Wiederaufbau

"Zur Förderung des Wiederaufbaus der Wirtschaft" wurde im Jahre 1948 durch Gesetz des vereinigten Wirtschaftsrates der Bizone die Kreditanstalt für Wiederaufbau gegründet.¹⁾ Ihre Entstehungsgeschichte reicht in die Zeit der Währungsreform und des anlaufenden Marshallplanes zurück²⁾ und so erklärt sich ihre Errichtung und Aufgabenstellung aus der Eigenart der Nachkriegsverhältnisse.³⁾

Die Gründung der Kreditanstalt für Wiederaufbau geht auf Vorstellungen zurück, die im Jahre 1948 deutsche und alliierte Stellen etwa gleichzeitig entwickelten. Sie beruhten auf der Erkenntnis, daß außerordentliche Anstrengungen unternommen werden müßten, um die deutsche Wirtschaft wieder aufzubauen. Dieser Wiederaufbau setzte die Bereitstellung von Investitionskrediten in bislang unbekanntem Umfange voraus.⁴⁾ Deren Finanzierung konnte nur mit Hilfe der öffentlichen Hand, insbesondere mit den Gegenwertmitteln ("Counterpart Funds") für die amerikanischen Hilfslieferungen⁵⁾ auf Grund des im Frühjahr 1948 auf Westdeutschland ausgedehnten Marshallplanes erfolgen. Es bestand Übereinstimmung darüber, ein Kreditinstitut zu schaffen und mit der Weiterleitung und Verwaltung der vornehmlich aus den Counterpart Funds bereitgestellten Mittel zu betrauen.⁶⁾

1) Vgl. § 1 des Gesetzes über die Kreditanstalt für Wiederaufbau v. 5. Nov. 1948 (WiGBI. S. 13)

2) Biber: Investitionsfinanzierung; in: ZgesKW 48, 36

3) Vgl. Scholz: Kreditinstitute des Bundes (Freiburger jur. Diss. 1960) S. 26

4) Vgl. Scholz: Kreditinstitute a.a.O. S. 16

5) Jahresberichte der Kreditanstalt für Wiederaufbau 1959 S. 13 ff.

6) Vgl. hierzu insgesamt: Schmidt, G.: Die Kreditanstalt für Wiederaufbau. (Frankfurter jur. Diss. 1966) S. 27

Die Initiative zur Errichtung der Kreditanstalt für Wiederaufbau ging von der amerikanischen und britischen Militärverwaltung aus. Deren Vorbild war die im Jahre 1932 in den USA gegründete Reconstruction Finance Corporation, die als Finanzierungsinstitut des Bundes vor allem zur Förderung der amerikanischen Landwirtschaft errichtet worden war.⁷⁾

Während die Kreditanstalt für Wiederaufbau ursprünglich eine gemeinsame Gründung der Verwaltung der vereinigten Wirtschaftsgebiete und der Länder der Doppelzone darstellte, ist sie nunmehr⁸⁾ eine ausschließlich dem Bund zugeordnete bundesunmittelbare Anstalt des öffentlichen Rechts.⁹⁾ Dem widerspricht zwar der Wortlaut des Gesetzes in der heute gültigen Fassung: "Die Kreditanstalt für Wiederaufbau ist eine Körperschaft des öffentlichen Rechts"¹⁰⁾ sowie die Begründung des Regierungsentwurfs des Änderungsgesetzes zu § 1 Abs. 1.¹¹⁾ Die Bezeichnung Körperschaft wird aber hierbei nur im Sinne von juristischer Person des öffentlichen Rechts verwendet.¹²⁾ Obwohl ihre Organisation ein körperschaftliches "Fundament"¹³⁾ hat, wird sie von einem anstaltlichen "Überbau" geprägt.¹⁴⁾

War der Aufgabenbereich der Kreditanstalt für Wiederaufbau zunächst die Versorgung aller Zweige der Wirtschaft mit mittel- und langfristigen Darlehen zur Durchführung von Wiederaufbauvorhaben,¹⁵⁾ so wurde dieser auf die Darlehensgewährung zur Durchführung von Ausfuhrgeschäften inländischer Unternehmungen erweitert,¹⁶⁾ und erfuhr durch das Änderungsgesetz

7) Vgl. hierzu Schmidt, G., a.a.O. S. 28; Scholz a.a.O. S. 26

8) Die nach der Gründung der BRD notwendig gewordene Anpassung erfolgte durch das 2. Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Kreditanstalt für Wiederaufbau v. 4. Dez. 1951 (BGBl. I, 931)

9) Scholz a.a.O. S. 26; Huber, E.R., S. 139; Heinze S. 62; Enneccerus-Nipperdey § 119 B II; Jecht S. 41; Wolff Bd. II § 98 Ia 7; Twiehaus S. 30; Schmidt, G., S. 101

10) Vgl. § 1 Abs. 1 KWG

11) BT. Drucks. III/2759 S. 5

vom 16. Aug. 1961¹⁷⁾ in dem neben die "Inlandsaufgaben" die Finanzierung von Vorhaben im Ausland insbesondere im Rahmen der Entwicklungshilfe, vorgesehen wurde, eine erstaunliche Erweiterung.¹⁸⁾

Die Kreditanstalt für Wiederaufbau hat zwei Organe,¹⁹⁾ Vorstand und Verwaltungsrat, deren Aufgaben und Befugnisse Gesetz und Satzung regeln. Die Mitglieder des Vorstandes werden vom Verwaltungsrat bestellt und abberufen. Die Besetzung des Verwaltungsrates hat sich seit der Gründung der Kreditanstalt für Wiederaufbau mehrfach geändert. Zur Zeit hat er 30 Mitglieder. Der Vorsitzende und sein Stellvertreter müssen auf dem Gebiet des Kreditwesens besonders erfahrene Persönlichkeiten sein. Sie werden von der Bundesregierung bestellt.²⁰⁾ Ferner gehören sechs Bundesminister dem Verwaltungsrat an. Fünf Mitglieder werden vom Bundesrat bestellt;²¹⁾ ein Vertreter der Deutschen Bundesbank; je ein Vertreter der Realkreditinstitute, der Sparkassen, der genossenschaftlichen Kreditinstitute, der Kreditbanken und eines auf dem Gebiet des Industriekredits maßgebenden Kreditinstituts werden von der Bundesregierung nach Anhörung der beteiligten Kreise ebenso wie zwei Vertreter der Industrie und je ein Vertreter der Gemeinden, der Landwirtschaft, des Handwerks, des Handels und der Wohnungswirtschaft sowie vier Vertreter der Gewerkschaften, bestellt.²²⁾

12) Schmidt, G., a.a.O. S. 101

13) Schmidt, G., a.a.O. S. 95; Kölble: Gemeinschaftsaufgaben S. 36

14) Schmidt, G., a.a.O. S. 101

15) Vgl. § 2 d.G. v. 5. Nov. 1948

16) Scholz a.a.O. S. 29; Schmidt, G., a.a.O. S. 37; Änderungsgesetz v. 4. Dez. 1951 (BGBl. 52 I S. 65)

17) BGBI. I S. 1339

18) Vgl. 2 KWG

19) Ursprünglich war auch die Einrichtung einer Hauptversammlung geplant, hiervon wurde jedoch abgesehen vgl. Scholz a.a.O. S. 28

20) Der Antrag des Länderrats, die Bestellung im Einvernehmen mit ihm vorzunehmen, wurde abgelehnt (Drucks. Nr. 536/48 des Wirtschaftsrates v. 20. Sept. 1948)

Der Verwaltungsrat bestimmt maßgeblich die Geschäftspolitik der Kreditanstalt für Wiederaufbau. Neben der Bestellung und Abberufung des Vorstandes und der laufenden Überwachung seiner Geschäftsführung obliegen ihm der Erlaß und die Änderung der Satzung, die Aufstellung von Grundsätzen für das Darlehensgeschäft der Anstalt, die Aufteilung der zur Verfügung stehenden Mittel der einzelnen Wirtschaftszweige und weitere gesetzlich geregelte Aufgaben.²³⁾ Diese überwachende, anordnende und beratende Tätigkeit kennzeichnet Stellung und Funktion des Verwaltungsrates. Mit besonders breit und durchschlagskräftig angelegten Kontroll-, Anordnungs- und Entscheidungskompetenzen erhielt er die eigentlich dominierende Stellung in der Anstaltsverwaltung.²⁴⁾

Dem Gewicht der Kompetenzen des Verwaltungsrats entspricht das Gewicht der Regelung seiner personellen Zusammensetzung. Von besonderem Interesse im Rahmen der Untersuchung sind die Gesichtspunkte, die dazu beigetragen haben, dem Bundesrat ein Benennungsrecht für fünf Mitglieder einzuräumen.

Wie sich im privatrechtlichen Bereich die Beteiligung am Grundkapital mit einem Mitspracherecht verbindet, könnte auch der Einfluß auf die personelle Besetzung des Verwaltungsrates aus der Beteiligung der Länder am Grundkapital der Kreditanstalt für Wiederaufbau resultieren.

Nach § 2 Abs. 1 des Gesetzes v. 5. Nov. 1948 betrug das Kapital der Kreditanstalt für Wiederaufbau 1 Million DM.²⁵⁾ Es wurde je zur Hälfte von der

21) Ursprünglich drei Vertreter der Länder; seit 1951 fünf. Aus paritätischen Gründen beanspruchte der Länderrat 1948 die Aufnahme einer der Anzahl der Vertreter der Verwaltung entsprechenden Zahl von Landesvertretern; vgl. Twiehaus a.a.O. S. 66

22) § 7 KWG

23) Vgl. § 7 ff. KWG

24) Twiehaus a.a.O. S. 58, 65

25) Zunächst waren 10 Millionen vorgesehen; vgl.

ZfnesKW 1948. 36

Verwaltung des vereinigten Wirtschaftsgebietes und von den beteiligten Ländern aufgebracht. Die Höhe des Länderanteils setzte der Länderrat des vereinigten Wirtschaftsgebietes fest. Gem. Art. III des Änderungsgesetzes vom 4. Sept. 1951²⁶⁾ erwarben die Länder der ehemaligen französischen Besatzungszone durch Vereinbarung mit den bereits am Kapital beteiligten Ländern je einen Anteil am Kapital der Kreditanstalt für Wiederaufbau.

Eine kräftige Kapitalerhöhung brachte das Änderungsgesetz vom 16. Aug. 1961.²⁸⁾ Das Beteiligungsverhältnis wurde zugunsten des Bundes insoweit verändert, daß Bund und Länder in einem Verhältnis von 4 : 1 am nunmehrigen "Grundkapital" beteiligt sind.²⁹⁾ Diese Entwicklung der Beteiligungsverhältnisse am Grundkapital spricht gegen die Annahme, die vom Bundesrat bestellten Mitglieder wären als Vertreter der Anteilseigner in den Verwaltungsrat der Kreditanstalt für Wiederaufbau abgeordnet.

Darüberhinaus ergibt sich dies auch aus der gesetzlichen Verteilung der Verwaltungsratsitze selbst. Die Anzahl der der Bundesregierung angehörenden und der vom Bundesrat bestellten Mitglieder steht nämlich unter mehreren Gesichtspunkten außer Verhältnis zur Kapitalbeteiligung. Da der Verwaltungsrat insgesamt 30 Mitglieder hat, sind jene 11 Mitglieder gegenüber den anderen Angehörigen des Verwaltungsrats in der Minderheit.³⁰⁾ Der Verwaltungsrat der Kreditanstalt für Wiederaufbau wird demzufolge ohne Rücksicht auf die Kapitalbeteiligung gebildet.³¹⁾

26) § 14 Abs. 1 KWG i.d.F. v. 22. Jan. 1952

27) Der Beitritt Berlins und des Saarlandes erfolgte 1961

28) BGBI. I S. 1339

29) Vgl. hierzu auch: Stellungnahme des Bundesrates sowie Begründung des Entwurfs in: BT Drucks. III/2759

30) Schmidt, G., a.a.O. S. 96

31) So auch Scholz a.a.O. S. 110

Andererseits ergibt sich dies auch aus der Tatsache, daß die Anteile am Grundkapital nicht verpfändet und nur unter den Beteiligten abgetreten werden können,³²⁾ da sich die freie Verkehrsfähigkeit des Kapitalanteils mit dem Interesse an einer gleichmäßigen und unbeeinflußten Wahrnehmung der Gründungsaufgaben durch die Anstalt kaum vereinbaren ließe.³³⁾

Da im übrigen auch die Errichtung einer Hauptversammlung als Vertretung der Anteilseigner nicht vorgesehen ist, ist der Aufbau der Kreditanstalt für Wiederaufbau dadurch gekennzeichnet, daß mit der Kapitalbeteiligung Rechte "personenrechtlicher" Natur nicht verbunden sind.³⁴⁾

Bund und Länder sind nicht nur Finanziers, die im Wege der formalen Bereitstellung von Kapital die Arbeit des Instituts ermöglichen, sondern sind verbandsmäßig in die Organisation einbezogen. Die Bestellung von Vertretern von Bund und Ländern in den Verwaltungsrat der Kreditanstalt für Wiederaufbau neben Vertretern anderer Organisationen³⁵⁾ ist Ausprägung der "körperschaftlichen" Merkmale der Kreditanstalt für Wiederaufbau. Diese Struktur wird durch die bloße Mitgliedschaft unter weitgehender Ausschaltung der Geltendmachung weiterer mitgliederschaftlicher Rechte charakterisiert.³⁶⁾ Dabei wurde die anstaltstypische Verbindung zum Träger zugunsten eigenständiger und eigenverantwortlicher Wahrnehmung des Gründungsauftrages gelöst. Repräsentanten der Kreise, die durch die Anstaltstätigkeit berührt³⁷⁾

32) § 1 Abs. 5; früher § 2 Abs. 3 KWG

33) Vgl. Twiehaus a.a.O. S. 45

34) Schmidt, G., a.a.O. S. 96

35) Vgl. § 7 KWG

36) Vgl. hierzu Forsthoff: Lehrbuch S. 427

37) Scholz a.a.O. S. 110

werden - neben den Vertretern der öffentlichen Hand sind dies Vertreter der betreuten Kreise - wurden auf Kosten des unmittelbaren staatlichen Einflusses über ihre Mitgliedschaft im Verwaltungsrat an der Verwaltung der Kreditanstalt für Wiederaufbau beteiligt. So resultiert die Mitgliedschaft aus dem "körperschaftlichen Fundament"³⁸⁾ der Kreditanstalt für Wiederaufbau.

Daneben könnten die Mitwirkungsrechte jedoch auch aus dem "anstellunglichen Überbau"³⁹⁾ der Kreditanstalt für Wiederaufbau herrühren. Zur Feststellung der anstellunglichen Organisation wird insbesondere das Merkmal der Trägerschaft herangezogen. Dies knüpft an die Tatsache an, wem die Errichtung und Wirksamkeit einer Organisation zuzurechnen und wem die Einflußnahme auf die Besetzung der Organe gestattet ist.⁴⁰⁾ Anstaltsträger ist diejenige juristische Person des öffentlichen Rechts - das "Muttergemeinwesen"⁴¹⁾ oder der "Anstaltsherr"⁴²⁾ - zu dessen Gunsten und Lasten die öffentliche Anstalt wirkt, deren Aufgaben die Anstalt erfüllt und die aus diesem Grunde maßgeblichen Einfluß auf die Bildung und personelle Besetzung der Anstaltsorgane besitzt.⁴³⁾

Zwar kann festgestellt werden, daß die Kreditanstalt für Wiederaufbau Angelegenheiten des Bundes und der Länder wahrnimmt,⁴⁴⁾ maßgebliche Einflußrechte übt jedoch nach der gesetzlichen Regelung nur der Bund aus.

38) Schmidt, G., a.a.O. S. 101

39) Schmidt, G., a.a.O. S. 92

40) Hierzu im einzelnen: Wolff § 71

41) Scholz a.a.O. S. 107, 112; Forthoff Lehrbuch S. 441

42) Wolff II § 71 III b

43) Schmidt, G., a.a.O. S. 98; Wolff a.a.O.

44) Staatliche Wirtschaftsförderung ist zunächst Sache der Länder. Einige Landesverfassungen machen die Förderung gewisser Wirtschaftszweige sogar zur Pflicht. Andererseits besteht auch eine Bundeszuständigkeit nach Art. 74 Nr. 9, Nr. 11, Nr. 17 GG. Des weiteren ist die Entwicklungshilfe vorwiegend eine Aufgabe des Bundes wegen ihres Zusammenhangs mit Art. 73 Nr. 1 und 6 GG. Auf Grund der vielfältigen Verflechtung zwischen Entwicklungshilfe und Wirtschaftsförderung ist eine deutliche Trennung der

Dabei ist zu unterscheiden zwischen den Befugnissen, die ihm als Aufsichtsbehörde und denjenigen, die ihm als Organ des Organisationsträgers zustehen. Zu den Aufsichtsbefugnissen gehört der Vorbehalt der Genehmigung der Satzung und ihrer Änderung⁴⁵⁾ sowie das Recht zur Bestellung des Abschlußprüfers.⁴⁶⁾ Sein Einfluß auf die personelle Besetzung des Verwaltungsrates kommt im Recht der Bundesregierung, neben der Abordnung von sechs Bundesministern den Vorsitzenden und seinen Stellvertreter sowie weitere sechzehn Mitglieder nach Anhörung der beteiligten Kreise zu bestellen, zum Ausdruck.⁴⁷⁾ Vorschläge des Länderrats des vereinigten Wirtschaftsgebietes, die Einflußrechte der Länder zu erhöhen, wurden abgelehnt⁴⁸⁾ und auch bei späteren Gesetzesänderungen vom Bundesrat nicht wieder aufgegriffen. Da der Bund demnach als alleiniger Träger der Kreditanstalt für Wiederaufbau bezeichnet werden muß, können die Mitwirkungs- und Besetzungsrechte des Bundesrates nicht aus deren "anstaltlichen Überbau" abgeleitet werden.⁴⁹⁾

Auch aus der Entstehungsgeschichte der Kreditanstalt für Wiederaufbau lassen sich die Mitwirkungsrechte bei der Besetzung des Verwaltungsrates nicht entwickeln. Zwar wird unter Berücksichtigung der außergewöhnlichen Rechtsstellung der Kreditanstalt für Wiederaufbau vertreten, sie sei ursprünglich eine gemeinsame Gründung der Verwaltung des Vereinigten Wirtschaftsgebietes und der Länder der Doppelzone

45) Ob der Vorbehalt der Satzungs genehmigung ein Aufsichts mittel ist, ist streitig; vgl. hierzu Jecht a.a.O. S. 86; Scholz a.a.O. S. 121; Wolff II § 77 II c 5; Köttgen HdSW Bd. 9, S. 738

46) § 9 KWG

47) Nach überkommenen Merkmalen ist die Einflußnahme des Trägers im Verwaltungsrat begriffsnotwendig für den Aufbau öffentlich-rechtlicher Anstalten; so Twiehaus a.a.O. S. 58

48) Vgl. Drucks. Nr. 536/1948 des Wirtschaftsrates v. 20. Sept. 1948

49) Vgl. Twiehaus a.a.O. S. 58

gewesen.⁵⁰⁾ Infolgedessen sei sie nur aus der besonderen staatsrechtlichen Stellung des Vereinigten Wirtschaftsgebietes zu erklären. War diese schon sehr umstritten und mit dem föderalen Aufbau der Bundesrepublik nicht vergleichbar, so kann auch deshalb nicht von einer gemeinsamen Gründung gesprochen werden, weil die Länder über den Länderrat zwar am Gesetzgebungsverfahren beteiligt waren, ihre Vorstellungen über Fragen des organisatorischen Aufbaus indessen nicht verwirklicht wurden. Der Wirtschaftsrat lehnte die vom Länderrat beantragten Änderungen des Gründungsgesetzes ab.⁵²⁾ Zumindest die Voraussetzung der ausdrücklichen Billigung des Gesetzentwurfs durch den Länderrat hätte aber vorliegen müssen, um die Gründung der Kreditanstalt für Wiederaufbau als eine gemeinsame bezeichnen zu können,⁵³⁾ wenn man schon davon absieht, daß weder die Verwaltung des Vereinigten Wirtschaftsgebietes noch die Exekutiven der Länder unmittelbar am Gründungsvorgang beteiligt waren.⁵⁴⁾

Eine Begründung der Mitwirkungsbefugnisse bei der Besetzung des Verwaltungsrates durch den Bundesrat wird vielmehr eher darin liegen, daß die Kreditanstalt für Wiederaufbau - obwohl keine gemeinsame Gründung der Länder und der Verwaltung des Vereinigten Wirtschaftsgebietes -⁵⁵⁾ eine Erscheinungsform der

50) Huber a.a.O. S. 139; Scholz a.a.O. S. 26

51) Klein: Neues deutsches Verfassungsrecht S. 185

52) Der Verkündungsvermerk des Gesetzes über die Kreditanstalt für Wiederaufbau vom 5. Nov. 1948 (WiGBI. S. 12) lautete: Das vorstehende, vom Wirtschaftsrat unter Ablehnung der vom Länderrat beantragten Änderungen beschlossene Gesetz wird hiermit verkündet.

53) Schmidt a.a.O. S. 112

54) Vgl. Verkündungsvermerk

55) Infolgedessen konnte die Übernahme durch den Bund unmittelbar auf Grund Art. 130 GG erfolgen: vgl. Köttgen J Ö R (NF) 11 S. 308

"Institutionalisierung der Zusammenarbeit von Bund und Ländern bei der Erfüllung von Gesamtaufgaben" ist.⁵⁶⁾ Zwar betrifft die Tätigkeit der Kreditanstalt für Wiederaufbau einen Aufgabenbereich, den das Grundgesetz zwischen Bund und Ländern aufgeteilt hat. Die innere Zusammengehörigkeit der Aufgaben macht jedoch in gewissem Umfang eine gemeinsame Erfüllung⁵⁷⁾ in der Form personaler Mitwirkungsrechte der Länder dieser Verwaltungseinrichtung des Bundes notwendig.⁵⁸⁾

56) Kölble: Gemeinschaftsaufgaben a.a.O. S. 36

57) Kölble: Gemeinschaftsaufgaben a.a.O. S. 18

58) Vgl. auch: Kölble: Gemeinschaftsaufgaben a.a.O. S. 37

3.2. Deutsche Genossenschaftsbank

Die Deutsche Genossenschaftsbank dient als Zentralbank der Förderung des gesamten Genossenschaftswesens und wirkt bei der Förderung der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft mit.¹⁾ Sie kann Bankgeschäfte aller Art betreiben, die unmittelbar oder mittelbar dieser Zweckerfüllung dienen.²⁾ Als "Ersatzinstrument"³⁾ für die frühere Deutsche Zentralgenossenschaftskasse,⁴⁾ die ihrerseits aus der Preußischen Zentralgenossenschaftskasse ("Preußenkasse")⁵⁾ hervorging, wurde sie ebenso wie die Landwirtschaftliche Rentenbank durch Gesetz des Wirtschaftsrates⁶⁾ unter dem Namen Deutsche Genossenschaftskasse geschaffen.

Die Tätigkeitsbereiche des Instituts wurden - zunächst auf den landwirtschaftlichen Kredit beschränkt -⁷⁾ ständig erweitert und somit den sich ändernden Anforderungen des gesamten Genossenschaftswesens und der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft angepasst. Im Gründungsgesetz der Verwaltung des vereinigten Wirtschaftsgebietes bis hin zum Gesetz über die Deutsche Genossenschaftsbank⁸⁾ wurde die Deutsche Genossenschaftskasse als Anstalt des öffentlichen Rechts⁹⁾ bezeichnet.

1) Vgl. § 1 des Gesetzes über die Deutsche Genossenschaftsbank i.d.F. v. 22. Dez. 1977 (BGBl. I S. 3171)

2) Vgl. § 2 des Gesetzes

3) Scholz a.a.O. S. 62

4) VO des Reichspräsidenten v. 21. Okt. 1932 (RGBl. I S. 503)

5) Preußisches Gesetz betreffend die Errichtung einer Zentralanstalt zur Förderung des genossenschaftlichen Personalkredits v. 31. Juli 1865

6) Vom 11. Mai 1949 (WiGBI. S. 75)

7) Vgl. § 2 des Gesetzes i.d.F. v. 19. Det. 1950

8) i.d.F. v. 22. Dez. 1975 (BGBl. I S. 3171)

9) Vgl. § 1 des Gesetzes v. 11. Mai 1949

Sie hatte - für eine Anstalt untypisch - "Beteiligte", die das Eigenkapital in Form von Einlagen aufbrachten und in der Hauptversammlung einige Rechte geltend machen konnten. Aus diesem Grunde riß die Diskussion über die Organisationsform der Deutschen Genossenschaftskasse nicht ab.

Unter Berufung auf den Gesetzestext sowie die vorhandenen körperschaftlichen und anstaltlichen Strukturen wurde im Schrifttum zum einen vertreten, die Deutsche Genossenschaftskasse sei eine Körperschaft¹⁰⁾ zum anderen, sie sei eine Anstalt.¹¹⁾ Einerseits wurde betont, daß trotz der zweifelsfrei vorliegenden Typenmischung die anstaltlichen Strukturmerkmale wie die weitgehenden Aufsichtsrechte des Bundeskommissars überwögen,¹²⁾ andererseits rechtfertigte es der körperschaftliche Aufbau des Instituts - die organisatorische Zusammenfassung von Bund, Ländern, Genossenschaften und sonstigen juristischen Personen zu einem rechtsfähigen Personenverband auf der Grundlage der gesetzlichen oder vertraglichen Kapitalbeteiligung - die Deutsche Genossenschaftskasse entgegen dem Gesetzeswortlaut als Körperschaft des öffentlichen Rechtes zu bezeichnen.¹³⁾

Um diese "Mischform" zwischen Körperschaft und Anstalt¹⁴⁾ zu beenden und um dem Institut die Erfüllung seiner ständig wachsenden Aufgaben unter den veränderten Verhältnissen zu ermöglichen,¹⁵⁾ wurde die Deutsche Genossenschaftskasse dem Namen und der Sache nach zur Körperschaft des öffentlichen Rechts

10) So z.B. Pröhl: Gesetz über KW Anmerk. 2 zu § 1 Schmidt a.a.O. S. 94

11) So der überwiegende Teil der Lit.: Huber I S. 142; Scholz a.a.O. S. 64; Twiehaus a.a.O. S. 29

12) Scholz a.a.O. S. 64

13) So Schmidt a.a.O. S. 94 unter Hinweis auf Obst-Hintner

14) Vgl.: Begründung des Gesetzesentwurfs der Fraktionen der SPD, CDU/CSU, FDP in BT Drucks. 7/3469

15) Vgl. auch Finanzausschuß i.d. Sitzung v. 23. Okt. 1975 in BT Drucks. 7/4286

unter dem Namen Deutsche Genossenschaftsbank umgestaltet.¹⁶⁾

Organe der Deutschen Genossenschaftsbank sind der Verwaltungsrat, der Vorstand und die Hauptversammlung.¹⁷⁾ Während der Vorstand die Geschäfte der Bank in eigener Verantwortung führt,¹⁸⁾ ist die Hauptversammlung die Vertretung der Kapitalbeteiligten der Bank.¹⁹⁾ Sie hat neben dem Recht, einzelne Mitglieder des Verwaltungsrates zu wählen, über den Jahresabschluß, die Gewinnverteilung sowie über die Entlastung des Vorstandes und des Verwaltungsrates zu entscheiden.²⁰⁾

Die Aufgabe des Verwaltungsrates besteht in der Überwachung der Geschäftsführung²¹⁾ und der Bestellung der Vorstandsmitglieder.²²⁾ Er besteht aus höchstens 32 Mitgliedern, worunter sich neben drei Vertretern der Bundesregierung drei Vertreter der im Bundesrat vertretenen Länder befinden.²³⁾ Wurde die absolute Mehrheit der Vertreter der Genossenschaften im Verwaltungsrat mit der von diesen gehaltenen Kapitalbeteiligungen am Grundkapital der Bank motiviert,²⁴⁾ und somit die Beteiligungs- und Mitwirkungsrechte im Verwaltungsrat der Deutschen Genossenschaftsbank als Beteiligungsrechte aus der Kapitalbeteiligung begründet, so ist dies bei den Beteiligungs- und Mitwirkungsrechten der Vertreter der im Bundesrat vertretenen Länder zumindest fraglich.

16) Vgl. § 1 des Gesetzes i.d.F. v. 22. Dez. 1975 sowie Begründung des Gesetzesentwurfes a.a.O. S. 9

17) § 5 d.G.

18) § 6 Abs. 2

19) § 8 Abs. 1

20) § 8 Abs. 2

21) § 7 Abs. 4

22) § 6 Abs. 1

23) § 8 Abs. 1

24) Twiehaus a.a.O. S. 61

Zwar waren den im Bundesrat vertretenen Ländern neben dem kraft Gesetzes pflichtbeteiligtem Bund²⁵⁾ ebenso wie den Genossenschaften vertragliche Beteiligungsmöglichkeiten am Grundkapital eingeräumt worden, jedoch korrespondieren die Rechte aus dieser Kapitalbeteiligung nur bedingt mit denen der Rechte der genossenschaftlichen Kapitalbeteiligten.

Während die Hauptversammlung als Vertretung der Kapitalbeteiligten²⁶⁾ die übrigen Mitglieder des Verwaltungsrates nach Vorschlag der kapitalbeteiligten einzelnen Gruppen wählt,²⁷⁾ werden die drei Mitglieder des Verwaltungsrates als Vertreter der Länder vom Bundesrat selbst benannt.²⁸⁾ Wenn auch die Länder von der Möglichkeit der vertraglichen Beteiligung am Grundkapital der Deutschen Genossenschaftsbank Gebrauch gemacht haben, ist dennoch festzuhalten, daß im Gegensatz zu den sonstigen vorschlagsberechtigten Gruppen das Benennungsrecht nicht notwendigerweise aus der Kapitalbeteiligung resultieren muß. Dies wird auch dadurch verdeutlicht, daß die Kapitalbeteiligungen der Privatrechtssubjekte gegenüber denen der juristischen Personen des öffentlichen Rechts absolut und relativ nach der Gründung der Bank sehr stark gestiegen sind. So betrug der Anteil von Bund und Ländern, der Ende 1950 41,7 % ausmachte, 1975 lediglich 1,4 % des eingezahlten Kapitals.²⁹⁾

25) § 3 Abs. 2 d.G.

26) § 8 Abs. 1 S. 1

27) § 7 Abs. 2 S. 2

28) § 7 Abs. 2 S. 1

29) Vgl. Begründung des Gesetzentwurfs a.a.O. S. 9

Die Vertretung der im Bundesrat vertretenen Länder durch drei Mitglieder im Verwaltungsrat der Deutschen Genossenschaftsbank entspricht somit letztlich der körperschaftlichen Struktur der Bank. Diese ist geprägt durch die organisatorische Zusammenfassung der Beteiligten zu einem rechtsfähigen Personenverband auf der Grundlage der tatsächlich erfolgten Kapitalbeteiligung. Die Zusammensetzung des Verwaltungsrats spiegelt die die Körperschaft tragenden Mitglieder wider.³⁰⁾

30) So Begründung des Gesetzentwurfs v. 9. April 1975
BT Drucks. 7/3469 S. 11

3.3. Verwaltungsrat der Deutschen Pfandbriefanstalt

Im Dienste der Wohnungsbaufinanzierung steht die Deutsche Pfandbriefanstalt. Zu diesem Zweck gewährt die Bank Pfandbriefdarlehen und Kommunaldarlehen gegen hypothekarische Sicherstellung zu günstigen Bedingungen für den Wohnungs- und Städtebau.¹⁾

Die Förderungsmittel bringt die Bank durch Ausgabe von Pfandbriefen und Kommunschuldverschreibungen²⁾ sowie durch die Aufnahme von Darlehen auf.³⁾ Errichtet wurde die Deutsche Pfandbriefanstalt unter ihrer früheren Bezeichnung "Preußische Landespfandbriefanstalt" mit Sitz in Berlin auf Grund des Preußischen Gesetzes betreffend die Beteiligung Preußens an einer gemeinnützigen Grundkreditanstalt⁴⁾ durch Gründungsurkunde des Preußischen Staatsministeriums vom 22. Juli 1922.

Ihr besonderer Aufgabenbereich als Grundkreditinstitut lag von jeher in der Finanzierung des sogenannten Kleinwohnungs- oder Kleineigenheimbaus durch Hergabe billiger erst- und nachstelliger Hypotheken. Sie hat auf diesen Gebieten in den ersten Jahrzehnten ihres Bestehens bahnbrechend gewirkt und eine ausgesprochene Lücke im Realkreditsystem ausgefüllt.⁵⁾ Nachdem sie die Genehmigung erhalten hatte, ihren Geschäftsbereich auch auf die außerpreußischen Gebiete auszudehnen,⁶⁾ entwickelte sie sich mehr und mehr zu einem der bedeutendsten öffentlich-rechtlichen Grundkreditinstitute zur Förderung des sozialen Wohnungsbaus in Deutschland.

1) Vgl. § 2 Abs. 1 der Satzung

2) § 5 Abs. 1 der Satzung

3) Die Bilanzsumme der Deutschen Pfandbriefanstalt betrug zum Bilanzstichtag 1979 rund 26 Mrd. DM; vgl. Handelsblatt Nr. 24 v. 4. Febr. 1980 S. 12

4) Gesetz v. 20. Mai 1922 (GS. S. 117) Gründungsurkunde vom 22. Juli 1922

5) Begründung des Gesetzesentwurfs zur Überleitung der Beteiligung des ehemaligen Landes Preußen am Grundkredit der Deutschen Pfandbriefanstalt auf den Bund, RT Drucks. II/466 S. 2

1945 zunächst geschlossen, wurde die Bank als verlagertes Kreditinstitut mit dem Sitz in Wiesbaden und Berlin zugelassen.⁷⁾ Seither ist sie als überregionales Realkreditinstitut im gesamten Bundesgebiet tätig und unterhält an mehreren Orten Zweigstellen.⁸⁾ Durch gemeinsamen Erlaß der Hessischen Landesregierung und des Senates von Berlin wurde der Name in "Deutsche Pfandbriefanstalt" umgewandelt⁹⁾ und durch das "Gesetz zur Überleitung der Beteiligung des ehemaligen Landes Preußen am Grundkapital der Deutschen Pfandbriefanstalt auf den Bund" als bundesunmittelbare Körperschaft des öffentlichen Rechts der Aufsicht des zuständigen Bundesministers unterstellt.¹⁰⁾ Hierbei blieb dahingestellt, ob durch die in § 2 des Gesetzes getroffene Regelung die Pfandbriefanstalt als eine bundesunmittelbare Körperschaft gemäß Artikel 87 Abs. 3 GG neu errichtet oder ob sie als eine bereits bestehende öffentlich-rechtliche Körperschaft gemäß Artikel 130 GG in Bundesverwaltung überführt wurde.¹¹⁾

Die Deutsche Pfandbriefanstalt wird vom Gesetzgeber als "bundesunmittelbare Körperschaft des öffentlichen Rechts"¹²⁾ bezeichnet. Infolge der weitgehenden Befugnisse der Hauptversammlung, die sogar das Recht hat, die Anstalt aufzulösen, ist teilweise die Auffassung vertreten worden, die Bank sei tatsächlich körperschaftlich organisiert.¹³⁾

6) Genehmigung vom 29. Nov. 1934

7) Erlaß des Hessischen Staatsministeriums v. 28. Sept. 1949
Müller-Löffelholz: Bank-Lexikon, 6. Aufl. 1969, S. 482

8) Vgl. § 1 Abs. 2

9) BAnz. Nr. 152 v. 9. Aug. 1951, ABl. für Bln. 1951, S. 250

10) § 2 d.G. v. 16. Dez. 1954 (BGBl. 1955 I S. 439)

11) Begründung des Regierungsentwurfs a.a.O. S. 5

12) § 3 des Überleitungsgesetzes

13) Letschert: Die Deutsche Pfandbriefanstalt, in ZgesKW 1955, 13)

Da der Bund jedoch Anteilseigner mit erdrückender Mehrheit ist - er ist mit über 50 % am Kapital der Bank entscheidend beteiligt; das übrige Kapital wird vom Bundesausgleichsamt, der Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung, von einigen Ländern sowie anderen staatlichen und kommunalen Stellen gehalten -¹⁴⁾ und diesem weitgehende Aufsichtsrechte zustehen,¹⁵⁾ ist der körperschaftliche Aufbau des Instituts rein formaler Natur.¹⁶⁾ Bestätigt wird dies zusätzlich dadurch, daß die Pfandbriefanstalt im Gegensatz zu den anderen Kreditinstituten des Bundes ihre Kredite grundsätzlich unmittelbar gewährt; ein Einfluß der Kreditnehmer auf deren Geschäftsführung ist demnach nahezu ausgeschlossen.¹⁷⁾

Die Organe der Anstalt gliedern sich in Vorstand, Verwaltungsrat und die Hauptversammlung.¹⁸⁾ Der Vorstand führt die Geschäfte und vertritt die Bank nach außen,¹⁹⁾ der Verwaltungsrat bestellt den Vorstand und überwacht die gesamte Geschäftsführung und Verwaltung.²⁰⁾ Die Hauptversammlung, die Vertretung der Anteilseigner,²¹⁾ stellt die Jahresbilanz fest, verteilt den Reingewinn, entlastet den Vorstand und ist des weiteren für Satzungsänderungen zuständig.²¹⁾ Ihre Befugnisse sind verhältnismäßig weitgehend, obwohl sie - vergleichbar der Hauptversammlung einer Aktiengesellschaft - keinen Einfluß auf die laufende Geschäftsführung hat.²²⁾

14) Twiehaus a.a.O. S. 30

15) Vgl. im einzelnen die Satzung

16) So Scholz a.a.O. S. 71

17) So auch Scholz a.a.O. S. 71

18) § 22, 23 d.S.

19) § 24, 25 d.S.

20) § 29 d.S.

21) § 30 d.S.

22) Scholz a.a.O. S. 72

Die Mitglieder des Verwaltungsrates werden vom Bundesminister für Wirtschaft im Einvernehmen mit weiteren Bundesministern berufen.²³⁾ Unter ihnen befinden sich auch sechs Vertreter einzelner Länder, die vom Bundesrat benannt werden.²⁴⁾ Da Stellung und Funktion des Verwaltungsrats der Deutschen Pfandbriefanstalt durch seine überwachende, anordnende und beratende Tätigkeit gekennzeichnet sind, ist auch die Regelung seiner personellen Zusammensetzung von entsprechendem Gewicht. Seine Zusammensetzung ist ausschließlich in das Ermessen des Anstaltsträgers gestellt, wobei das Gremium nicht einmal in seiner Größe vorherbestimmt ist.²⁵⁾

Dies verdient vor allem deshalb besondere Beachtung, weil in den Einrichtungsgesetzen praktisch aller nach dem letzten Krieg gegründeten Kreditanstalten das Auswahlermessen des Anstaltsträgers nahezu völlig ausgeschlossen wird. Meist werden die an der Bildung des Verwaltungsrats Beteiligten bereits durch Gesetz einzeln bestimmt,²⁶⁾ oder die Bewegungsfreiheit des Anstaltsträgers wird durch ein Vorschlagsrecht solcher Beteiligten erheblich eingeengt.²⁷⁾ Auch der häufig beschrittene Weg, zusätzliche Richtlinien zu erlassen, die der Anstaltsträger bei der Auswahl der Verwaltungsratsmitglieder in entsprechender Begrenzung seines Ermessens zu beachten hat,²⁸⁾ wurde nicht eingeschlagen.

23) § 24 d.S. v. 20. März 1967; Ministerialblatt des Bundesministers für Wirtschaft 1967, 209 i.d.F. v. 19. Jan. 1976 S. 266

24) Vgl. HdB. d. Deutschen Bundesrates Teil III

25) Vgl. § 24 d.S.

26) § 7 Abs. 1 KW-Gesetz; § 8 Abs. 1 des Gesetzes über die Deutsche Genossenschaftsbank

27) Twiehaus a.a.O. S. 60

28) Twiehaus a.a.O. S. 59

Vielmehr hat die Bundesregierung im Zuge des Gesetzes zur vorläufigen Regelung der Rechtsverhältnisse des Reichsvermögens und der preußischen Beteiligungen²⁹⁾ - des sogenannten Vorschaltgesetzes - im Frühjahr 1952 die vorläufige Verwaltung der Kapitalbeteiligung des ehemaligen Landes Preußen³⁰⁾ sowie die staatlichen Einflußrechte organisatorischer Art übernommen und den Verwaltungsrat der verlagerten Anstalt neu gebildet.³¹⁾

Das Recht der Bundesregierung zur Übernahme der Verwaltung der Kapitalbeteiligung Preußens an der Deutschen Pfandbriefanstalt und zur Ausübung der sich aus ihr ergebenden Einflußrechte wurde von den Ländern bereits bei den Verhandlungen zwischen Bund und Ländern über die Verwaltung des Reichs- und preußischen Vermögens anerkannt.³²⁾ Deshalb wurde die Deutsche Pfandbriefanstalt nicht in die Liste des § 2 Abs. 1³³⁾ der Verordnung zu § 6 Abs. 1³⁴⁾ vom 21. Juli³⁵⁾ aufgenommen. Die Berücksichtigung der Interessen der Länder bei der Übernahme der Einflußrechte organisatorischer Art und der Bildung des neuen Verwaltungsrates der Deutschen Pfandbriefanstalt im Frühjahr 1952³⁶⁾ wurde gemäß § 7 der Verordnung geregelt.³⁷⁾ Danach sollen dann, wenn Beteiligungen des Deutschen Reiches und des ehemaligen Landes Preußen an Unternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit vom Bund verwaltet werden, die Verwaltungsräte dieser Unternehmen so zusammengesetzt werden, daß von den verfügbaren

29) Gesetz v. 21. Juli 1951 (BGBl. I S. 467)

30) 96 % des Grundkapitals, vgl. Müller-Löffelholz: Bank-Lexikon a.a.O. S. 482

31) Begründung des Regierungsentwurfs a.a.O. S. 4

32) Begründung des Regierungsentwurfs a.a.O. S. 3

33) Anlage zur Verordnung

34) Verordnung vom 26. Juli 1951 z. Durchführung des § 6 Abs. 1

35) Gesetz v. 26. Juli 1951 (BGBl. I 471)

36) Begründung des Regierungsentwurfs a.a.O. S. 4

37) VO v. 26. Juli 1951 (BGBl. I S. 472)

und auf diese Beteiligungen entfallenden Verwaltungsratsitzen die einfache Mehrheit auf den Bund und die übrigen Sitze auf die Länder entfallen, soweit nicht besondere Interessen der Länder oder Gemeinden eine andere Aufteilung rechtfertigen. Sofern ein Land bereits unabhängig von den Beteiligungen des Deutschen Reiches oder des ehemaligen Landes Preußen beteiligt ist, soll eine gesonderte Regelung im Einvernehmen mit anderen Ländern erfolgen.

Die Überführung der Kapitalbeteiligung an der Deutschen Pfandbriefanstalt auf den Bund erfolgte, weil das überwiegende - auch von den Ländern anerkannte - Interesse des Bundes an dem überregional im ganzen Bundesgebiet tätigen Grundkreditinstitut zur Finanzierung des sozialen Wohnungsbaus gerechtfertigt war.³⁸⁾ Deshalb war die Besetzung des Verwaltungsrates der obigen Regelung entsprechend geboten. So korrespondiert die Berücksichtigung von Länderinteressen mit personellen Beteiligungsmöglichkeiten der Länder, deren Grund sich in der konkreten Auseinandersetzung von Vermögensbestandteilen nach Gründung der Bundesrepublik Deutschland findet.³⁹⁾

Die mitgliedschaftlichen Rechte im Verwaltungsrat auch aus der Kapitalbeteiligung herzuleiten, verbietet sich dennoch nicht. Die Stammeinlagen der Länder beliefen sich auf 7 % des Grundkapitals der Anstalt. Obwohl der Verwaltungsrat von den zuständigen Ministern berufen wird⁴⁰⁾ und sich die Inhaberrechte in den Befugnissen der Hauptversammlung konkretisieren,⁴¹⁾ läßt sich die Deutsche Pfandbriefanstalt als eine aktienrechtliche Personenvereinigung des öffentlichen Rechts kennzeichnen⁴²⁾ und eine zusätzliche Berücksichtigung der Kapitalinteressen im Verwaltungsrat vermuten.

38) So Begründung des Regierungsentwurfs a.a.O. S. 4

39) Vgl. hierzu § 7 der VO sowie Begründung des Regierungsentwurfs a.a.O. S. 4, sowie Holtkotten RdNr. f zu Art. 135 GG

40) Vgl. § 24 d.S.

41) Vgl. § 30 d.S.

42) So ausdrücklich Begr. d. BReg zum Entwurf a.a.O. S. 6

3.4. Verwaltungsrat der Lastenausgleichsbank

Der wirtschaftlichen Eingliederung und Förderung der durch den Krieg und seine Folgen betroffenen Personen, insbesondere der Vertriebenen, Flüchtlinge und Kriegsgeschädigten¹⁾ mittels der Beschaffung und Gewährung von Krediten und finanziellen Beihilfen²⁾ dient die "Lastenausgleichsbank (Bank für Vertriebene und Geschädigte)".

In ihrer heutigen Rechtsform als Anstalt des öffentlichen Rechts³⁾ ist sie erst seit dem Jahre 1954 tätig⁴⁾ und trat an die Stelle der bis dahin als Provisorium vier Jahre mit derselben Tätigkeit betrauten "Vertriebenen-Bank-AG" des Bundes. Das Errichtungsgesetz⁵⁾ schuf daher im Ergebnis keine neue Einrichtung, sondern nur eine neue Rechtsform für eine schon seit mehreren Jahren bestehende.⁶⁾

Bereits am 12. Mai 1950 war unter der Firma "Vertriebenen-Bank-AG" ein Kreditinstitut gegründet worden. Ihr einziger Gesellschafter war der Bund. Grund für die Errichtung der Bank in den Formen des Privatrechts war nicht etwa das mangelnde Vertrauen in die Kreditwürdigkeit des Bundes⁷⁾ oder die Umgehung der verfassungsrechtlichen Kompetenzverteilung;⁸⁾ er lag im Wesentlichen darin, daß die Gründung eilbedürftig war.⁹⁾ Zahlreiche Betriebe mußten finanziert und neue Aufbauvorhaben entwickelt werden, dies konnte durch Verwendung einer Rechtsform des Handelsrechts erheblich beschleunigt werden.¹⁰⁾

1) Vgl. § 1 d.G. über die Lastenausgleichsbank v. 28. Okt. 1954 (BGBl. 1955 I S. 293)

2) Vgl. § 4 d.G.

3) Vgl. § 1 Abs. 1 d.G.

4) § 2 Abs. 1 d.G.

5) Vgl. § 2 Abs. 1 d.G.

6) Erläuterungen zum Gesetz über die Lastenausgleichsbank in: Das Deutsche Bundesrecht VII C 80; Einf. S. 8

Von Anfang an bestand Übereinstimmung, daß der Aufgabe des Instituts seine Ausgestaltung als Anstalt des öffentlichen Rechts angemessen sein würde¹¹⁾ und seine Umwandlung beanspruchte lediglich auf Grund von Meinungsverschiedenheiten, insbesondere über die Zusammensetzung des Verwaltungsrates,¹²⁾ einen längeren Zeitraum.

Organe der Bank sind der Vorstand, der Verwaltungsrat und die Hauptversammlung.¹³⁾ Das Dotationskapital der Anstalt wird ausschließlich vom Bund zur Verfügung gestellt; eine Beteiligung anderer Kreise ist nach dem Gesetz über die Anstalt nicht möglich.¹⁴⁾ Deshalb ist der Bund in der Hauptversammlung stimmberechtigt und die straffe Eingliederung des Instituts in die Bundesverwaltung gerechtfertigt.¹⁵⁾

Der Vorstand, dem insbesondere die Geschäftsführung und die Vermögensverwaltung der Bank obliegt, wird vom Verwaltungsrat bestellt und abberufen.¹⁶⁾ Dieser besteht aus dem Präsidenten des Bundesausgleichsamtes als "geborenem Vorsitzenden",¹⁷⁾ zwölf Vertretern von Bundesministern und Bundesbehörden, sechs Ländervertretern, die vom Bundesrat bestellt werden,¹⁸⁾ sowie achtzehn Vertretern von durch die Tätigkeit des Instituts betroffenen Organisationen.

7) Das Reich war nach der Inflation aus diesem Grunde häufig in die Formen des Privatrechts ausgewichen vgl. Russel, Claire: Reich und Kreditwesen, ZgesStW Bd. 96 (1936) S. 190 ff.

8) Scholz a.a.O. S. 105 unter Hinweis auf Köttgen

9) Begr. d. Reg.Ent. BT Drucks. II/86 S. 6

10) Erläuterungen zum Gesetz a.a.O. S. 7

11) Zu den Gründen: Begr. d. Reg.Ent. a.a.O. S. 6

12) Erläuterungen zum Gesetz a.a.O. S. 8

13) § 5 d.G.

14) § 2 Abs. 2 d. Reg.Ent. sah dies noch vor: "Das Kapital kann durch Gesetz oder durch Kapitalbeteiligungsvertrag geändert werden."

15) Scholz a.a.O. S. 79

16) § 6 Abs. 1 d.G.

Der Verwaltungsrat überwacht die Geschäftsführung und Vermögensverwaltung der Bank; er ist berechtigt, vom Vorstand Auskünfte zu verlangen und ihm allgemeine Weisungen und Empfehlungen zu erteilen.¹⁹⁾

In Abweichung von der bei Bundeskreditanstalten sonst üblichen Regelung beschließt jedoch nicht der Verwaltungsrat, sondern die Hauptversammlung die Satzung und ihre Änderungen.²⁰⁾

Wie bereits erwähnt, hat die Regelung der Zusammensetzung des Verwaltungsrates bei der Vorbereitung des Gesetzes die lebhaftesten Erörterungen hervorgerufen, und die letzten Meinungsverschiedenheiten konnten erst im Vermittlungsausschuß bereinigt werden. Gegenstand der Auseinandersetzungen waren die Begründungen zu den Besetzungsrechten und die Anzahl der vom Bundesrat zu bestellenden Mitglieder.

Ziel der Regelung war und ist, daß das aufsichtsführende Organ in ausgewogener Weise die Vertreter der durch die Tätigkeit des Instituts berührten Aufgaben und Interessen zusammenfaßt. Sah die Regelung im ursprünglichen Regierungsentwurf lediglich vier obligatorische Vertreter der Länder vor,²¹⁾ so forderte der Bundesrat in seiner 105. Sitzung am 24. April 1953 die Erhöhung der von ihm zu besetzenden Anzahl der Verwaltungsratsitze auf sechs.²²⁾ Er begründete dies damit, daß die Länder die Durchführung des Lastenausgleichgesetzes zu besorgen hätten und daher auch an der Kreditpolitik der Lastenausgleichsbank in hohem Maße interessiert seien.²³⁾ Die ablehnende Stellungnahme der Bundesregierung zum Änderungs-

17) § 7 Abs. 1 i.V. mit § 7 Abs. 2 d.G.

18) § 7 Abs. 1 Nr. 3 i.V. mit § 7 Abs. 4 d.G.

19) § 7 Abs. 9 d.G.

20) Scholz a.a.O. S. 81

21) Vgl. Reg.Ent. a.a.O. § 7 sowie Begründung S. 8

22) Anlage 2 zum Reg.Ent. a.a.O. S. 14

23) Vgl. Begründung zum Änderungsvorschlag a.a.O. S. 14

vorschlag des Bundesrates stützte sich darauf, das berechnigte Übergewicht der Bundesregierung zu wahren.²⁴⁾ Nach Anrufung des Vermittlungsausschusses durch den Bundesrat wurden die Gründe der Beteiligung von Ländervertretern nochmals präzisiert und erweitert. Neben dem starken Interesse der Länder an der Kreditpolitik der Bank erfordere die Tatsache, daß die Länder aus öffentlichen Mitteln in erheblichem Umfang zur Finanzierung des Lastenausgleichs beitragen, einen gebührenden und angemessenen Stimmenanteil im Verwaltungsrat.²⁵⁾ Im Vermittlungsausschuß kam am 8. Okt. 1954 eine Einigung zustande. Diese entsprach den Vorstellungen und Zielen des Bundesrats und sieht als endgültige gesetzliche Regelung der Zusammensetzung des Verwaltungsrates die Mitwirkung von sechs Ländervertretern vor.

24) Vgl. Stellungnahme der Bundesregierung
Anlage 3 a.a.O. S. 15

25) Begründung des Bundesrates zu § 7 BT Drucks. II/ 753, Anlage

3.5. Verwaltungsrat der Landwirtschaftlichen Rentenbank

Die Landwirtschaftliche Rentenbank wurde als jüngstes Spitzeninstitut für den ländlichen Kredit durch Gesetz des Wirtschaftsrates für das damalige Vereinigte Wirtschaftsgebiet der Bizone errichtet.¹⁾ Als Zentralbank zur Beschaffung und Gewährung von Krediten für die Landwirtschaft und Ernährungswirtschaft²⁾ wurde ihr Wirkungsbereich nach Gründung der Bundesrepublik auf das gesamte Bundesgebiet ausgedehnt³⁾ und das Errichtungsgesetz den veränderten Verhältnissen angepaßt.⁴⁾ Sie trat die Nachfolge der 1945 endgültig geschlossenen Deutschen Rentenbank-Kreditanstalt an und verdankte wie diese ihre Entstehung der besonderen monetären Situation.

Wie nach dem 1. Weltkrieg hatte die inflationistische Entwicklung der Währung nach dem Zusammenbruch im Jahre 1945 zu einer weitgehenden Entschuldung der Landwirtschaft geführt. Andererseits war ein großer Kreditbedarf der Landwirtschaft und Ernährungswirtschaft vorhanden, wenn sie ihre Aufgabe, die Versorgung der Bevölkerung, erfüllen wollte. Bereits vor der Währungsreform war deshalb die Notwendigkeit erkannt worden, eine nach der Währungsreform zu erwartende neue Verschuldung in eine organisatorische Ordnung zu bringen und dabei die Entstehung von - wie 1923 geschehen - Überschuldungsherden zu verhindern. Die Wiederherstellung der Deutschen Rentenbank-Kreditanstalt verbot sich jedoch mit Rücksicht auf die bilanzmäßige Verflechtung mit der Sowjetzone

1) Gesetz v. 11. Mai 1949 (WiGBI. S. 77)

2) § 1 Abs. 1 d.G.

3) VO der Bundesregierung v. 21. Feb. 1950 (BGBI. I S. 37)

4) Gesetz v. 14. Sept. 1953 (BGBI. I S. 1327) sowie
Begründung der Bundesregierung, BT Drucks. III/4202

und der räumlichen Beschränkung des Geltungsbereichs des Gesetzes.⁵⁾

Das Eigenkapital der Landwirtschaftlichen Rentenbank ist auf ungewöhnliche Weise durch eine "Selbsthilfemaßnahme der Landwirtschaft des Bundesgebietes"⁶⁾ aufgebracht worden: Auf der Grundlage der sogenannten Rentenbankgrundschuld wurde 10 Jahre hindurch (bis 1. Oktober 1958) eine jährliche Umlage von 0,15 % des jeweiligen Grundstückwertes des belasteten Grundstücks erhoben. Diese Grundschuld war im Jahre 1924 als Haftungsgrundlage für die Rentenmark unter genereller Belastung aller ländlichen Grundstücke zu Gunsten der Rentenbank-Kreditanstalt geschaffen worden und blieb nach Auflösung derselben zu Gunsten der neuerrichteten Landwirtschaftlichen Rentenbank bestehen.⁷⁾ Obwohl zunächst jeweils die Hälfte des Aufkommens aus den Rentenbankgrundschuldzinsen an die Deutsche Genossenschaftskasse abgeführt werden mußte,⁸⁾ weist die Landwirtschaftliche Rentenbank heute ein Grundkapital von 264 Millionen Deutsche Mark aus.⁹⁾ Dieses dient der Erfüllung der in § 4 des Gesetzes über die Landwirtschaftliche Rentenbank genau umrissenen Geschäftsaufgaben. An deren Spitze steht die Refinanzierungsaufgabe,¹⁰⁾ hinter diese vornehmste Funktion der Landwirtschaftlichen Rentenbank treten das vierfach eingeschränkte Direktkreditgeschäft sowie weitere Aufgaben.

5) Vgl. Scholz a.a.O. S. 42

6) Das Verfahren beruht auf Vorschlägen der Landwirtschaft vgl. ZgesKW 49,112

7) Vgl. Gesetz über Rentenbankgrundschuld v. 11. Mai 1949 (WiGBI. S. 79)

8) Vgl. hierzu die aufgehobene Vorschrift des § 3

9) Vgl. § 2 Abs. 1 d.G.i.d.F. v. 15. Juli 1963 (BGBI. I S. 465)

10) § 4 Nr. 1a

Die Landwirtschaftliche Rentenbank ist eine Anstalt des öffentlichen Rechts. Da sie als Zentralbank (Bank der Banken) fungiert, folgt daraus auch das Verbot der Unterhaltung von Zweigniederlassungen.¹¹⁾

Ihre Organe sind der Vorstand, der Verwaltungsrat und die Anstaltsversammlung. Die eigentliche Geschäftspolitik der Anstalt wird vom Verwaltungsrat bestimmt.¹²⁾ Wie in den Einrichtungsgesetzen fast aller nach dem letzten Krieg gegründeten staatlichen Kreditanstalten¹³⁾ werden die an der Bildung des Verwaltungsrats Beteiligten bereits durch Gesetz einzeln bestimmt.

In den Verwaltungsrat der Landwirtschaftlichen Rentenbank entsenden land- und ernährungswirtschaftliche Organisationen insgesamt 15 eigene Vertreter. In die übrigen der insgesamt 32 Sitze teilen sich die Gewerkschaften mit drei Vertretern, sechs Fachleute des landwirtschaftlichen und des öffentlich-rechtlichen Banksektors sowie sechs Landwirtschaftsminister der Länder.¹⁴⁾ Der Bund als Anstaltsträger wird von einer Beteiligung im Verwaltungsrat gänzlich ausgeschlossen. Die Zusammensetzung dieses Gremiums ist mithin nahezu einseitig auf die landwirtschaftliche Fachrichtung, auf nebenstaatliche Gruppen¹⁵⁾ und die Bundesländer zugeschnitten. Begründet wurde die umfangreiche Repräsentation landwirtschaftlicher Kreise durch die einschlägigen Fachverbände damit, daß es sich bei dieser Bank mit Rücksicht auf die besondere Form der Kapitalaufbringung um eine "Institution der Selbsthilfe" der Landwirtschaft handle.¹⁶⁾ Der Grund der Repräsentanz der Länder im Verwaltungsrat dagegen liegt in der

11) Erläuterungen zum Gesetz: in: Das Deutsche Bundesrecht; zu § 1

12) Scholz a.a.O. S. 46 sowie § 7 Abs. 3

13) Twiehaus a.a.O. S. 60

14) § 7 Abs. 1

15) Twiehaus a.a.O. S. 61

16) Vgl. Sitzungsberichte des Wirtschaftsrates S. 1436

existenziellen Bedeutung der Tätigkeit des Instituts für die Landwirtschaft der Länder und für diese selbst.

Dies folgt, ebenso wie die Anzahl der Landwirtschaftsminister unmittelbar aus der historischen Entwicklung und Entstehungsgeschichte des Gesetzes. Der Verwaltungsrat umfaßte vor der Ausweitung des Tätigkeitsbereiches auf die Länder der französischen Zone bereits 28 Mitglieder. Im Interesse der Erhaltung der Arbeitsfähigkeit dieses Gremiums sollte von einer zahlenmäßigen Ausweitung durch neue, eigens für Vertreter der französischen Zone vorgesehene Sitze abgesehen werden. Zudem hätte die Aufnahme neuer Mitglieder aus den Landesregierungen die bewährte Relation zwischen den entsendenden Gruppen verzerrt. Daneben erschiene es nicht erforderlich, jedem Land ohne Rücksicht auf seine Größe und die Bedeutung seiner Landwirtschaft einen Sitz im Verwaltungsrat einzuräumen. Dies hätte eine Überspitzung des föderalistischen Prinzips bedeutet.¹⁷⁾

Bereits im Gesetz über die Errichtung der Deutschen Rentenbank-Kreditanstalt vom 18. Juli 1925,¹⁸⁾ der Vorgängerin der Landwirtschaftlichen Rentenbank, war die Bestellung von Mitgliedern des Verwaltungsrats durch den Reichsrat vorgesehen.¹⁹⁾ Dem Reichsrat stand ein Bestellungsrecht zu, das teilweise durch ein Vorschlagsrecht von Spitzenorganisationen der landwirtschaftlichen Arbeitnehmer modifiziert

17) So ausdrücklich: Begründung zum Gesetzesentwurf zur Änderung des Gesetzes über die Landwirtschaftliche Rentenbank v. 19. März 1953, BT Drucks. III/4202 S. 6. Die Besetzung dieser Verwaltungsratsitze folgt dem Beschluß des Bundesrates vom 27. Nov. 1953, BR Drucks. 489/53. Danach entsenden die Länder Baden-Württemberg, Bayern, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen ständige Vertreter, während die restlichen zwei Sitze in einem einjährigen Turnus von den übrigen Ländern - wobei die Stadtstaaten als Einheit gelten - besetzt werden.

wurde,²⁰⁾ die Mitgliedschaft der Landwirtschaftsminister einzelner Länder jedoch nicht vorsah. Bereits diese Benennungsrechte des Reichsrates in den Verwaltungsrat der Rentenbank-Kreditanstalt waren während des Zustandekommens des Gründungsgesetzes²¹⁾ heftig umstritten und bildeten das Ergebnis der Einflußnahme der Länder im letzten Stadium der Gesetzesberatung.

Obwohl die Notwendigkeit einer kapitalkräftigen und kreditfähigen landwirtschaftlichen Zentralbank unbestritten war,²²⁾ machte sich bei der Gesetzesberatung der Widerstand der größeren Länder geltend. Diese befürchteten eine Beeinträchtigung ihrer eigenen landwirtschaftlichen Kreditinstitute durch eine zentrale Reichsanstalt.²³⁾ Daneben wurden partikuläre Sonderinteressen geltend gemacht.²⁴⁾ Erst nach langwierigen Verhandlungen gelangte der endlich abgeschlossene Entwurf des Gesetzes an den Reichstag. In langen Erörterungen wurden die Wünsche und Besorgnisse der Länder von deren Vertretern noch einmal vorgetragen; sie führten in der Schlußabstimmung am 19. März 1925 zu einer Reihe von Abänderungen, die vor allem eine Stärkung des Einflusses der Länder auf die Kreditgebarung der neuen Bank bezweckten.²⁵⁾ So erhielt der Reichsrat das Recht elf statt der vorgesehenen acht Vertreter in den Verwaltungsrat der Bank zu entsenden. Daneben wurde der Reichsrat als zweite Aufsichtsinstanz neben die im Gesetzentwurf hierfür vorgesehene Reichsregierung eingeschoben.

18) RGBI. I S. 145

19) § 9 Nr. 3 d.G.

20) Vgl. § 9 Ziff. 5 d.G.

21) RGBI. 1925 I S. 145

22) Berthold und Seelmann-Eggebert: Die Deutsche Rentenbank und Deutsche Kreditanstalt, Berlin 1926, S. 144

23) Lassar: JÖR Bd. 16 (1926) S. 122

24) Vgl. Berthold und Seelmann-Eggebert a.a.O. S. 145

25) Vgl. Berthold und Seelmann-Eggebert a.a.O. S. 151

Diese Einflußnahme der Länder blieb trotz der von landwirtschaftlicher Seite erhobenen Bedenken und Einwände bestehen. Diese stützten sich insbesondere darauf, daß der Reichsratsvorschlag dem Grundsatz widerspräche, daß derjenige, der die Beträge aufbringt, auch das maßgebende Verfügungsrecht haben soll.²⁶⁾ Das betont auch die nahezu gleichleutende Entschliebung der Generalversammlung²⁷⁾ sowie des Aufsichtsrates²⁸⁾ der Deutschen Rentenbank. In den Verhandlungen des Volkswirtschaftlichen Ausschusses des Reichstages wurden die Rechte der Länder noch dahin präzisiert, daß die Ernennung der Verwaltungsratsmitglieder nur vom Reichsrat, also unter Ausschaltung des Einflusses der Reichsregierung auf die Auslese zu erfolgen habe.²⁹⁾ Dementsprechend war der Einfluß der Reichsorgane und des Reichstages sehr gering ausgebildet³⁰⁾ und der Einfluß des Reiches ebenso wie bei der Landwirtschaftlichen Rentenbank auf die öffentliche Aufsicht durch bestellte Kommissare beschränkt.³¹⁾

26) Vgl. Berthold und Seelmann-Eggebert a.a.O. S. 151

27) Abgedruckt in: Berthold und Seelmann-Eggebert a.a.O. S. 158

28) Abgedruckt in: Berthold und Seelmann-Eggebert a.a.O. S. 156

29) Berthold und Seelmann Eggebert a.a.O. S. 154

30) So Lassar a.a.O. S. 124

31) § 11 d.G. sowie § 5 d.G.

3.6. Die Anstaltsversammlung der Landwirtschaftlichen Rentenbank

Die Anstaltsversammlung der Landwirtschaftlichen Rentenbank ist die Vertretung der Eigentümer und Pächter der mit der Rentenbankgrundschuld belasteten Grundstücke. Sie beschließt über den Jahresabschluß, über die Gewinnverwendung, über die Entlastung des Vorstandes und des Verwaltungsrates, während ihr ein unmittelbarer Einfluß auf die Geschäftsführung nicht zusteht.¹⁾

Als Vertreter jenes Personenkreises der mit einer Umlage das hauptsächliche Eigenkapital der Bank geschaffen hat,²⁾ werden seine Mitglieder, 30 Eigentümer und Pächter der mit der Rentenbankgrundschuld belasteten Grundstücke vom Deutschen Bauernverband, vom Raiffeisen- und Landwirtschaftskammernverband sowie vom Bundesrat berufen.³⁾

Die Zusammensetzung dieses Organs resultiert aus dem Charakter der Landwirtschaftlichen Rentenbank als Sondervermögen, das die Landwirtschaft angesammelt hat,⁴⁾ bildet zugleich ein Organ genossenschaftlich kooperativer Willensbildung im anstaltlichen Aufbau des Instituts⁵⁾ und weicht dabei von dem Typus der Hauptversammlung einer Aktiengesellschaft ab, wie er etwa bei der Deutschen Genossenschaftskasse, der Lastenausgleichsbank und der Deutschen Pfandbriefanstalt vorliegt.⁶⁾

1) § 8 des Gesetzes i.d.F. v. 15. Juli 1963 (BGBl. I S. 465)

2) Twiehaus a.a.O. S. 66

3) § 8 Abs. 2 d.G.

4) Erläuterungen zu § 8 in: Das Deutsche Bundesrecht IV E 11

5) Scholz a.a.O. S. 48

6) Zur grundsätzlichen Kritik an diesem dreistufigen Aufbau vgl. Twiehaus a.a.O. S. 66

Dem Bundesrat wurde erst bei der Gründung der Landwirtschaftlichen Rentenbank ein originäres Benennungsrecht zugewiesen, während den landwirtschaftlichen Fachverbänden und Spitzenorganisationen auch bei der Vorgängerin der Landwirtschaftlichen Rentenbank, der Deutschen Rentenbank - Kreditanstalt, Benennungsrechte zustanden.⁷⁾

Entscheidend für das Benennungsrecht des Bundesrates dürfte die Berücksichtigung der regionalen Länderinteressen in der Anstaltsversammlung sein. Dies ist weder aus dem Gesetzeswortlaut noch aus dem Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Landwirtschaftliche Rentenbank⁸⁾ unmittelbar ersichtlich; dort wird lediglich die Aufteilung des Benennungsrechtes auf den Bundesrat, den Zentralausschuß der deutschen Landwirtschaft und den deutschen Bauernverband vorgeschlagen. Jedoch ergibt es sich aus der Entstehungsgeschichte des Gesetzes, insbesondere der Stellungnahme des Bundesrates zum Gesetzesentwurf⁹⁾ sowie der Stellungnahme der Bundesregierung zu den Änderungsvorschlägen des Bundesrates.¹⁰⁾

So wurde in den Änderungsvorschlägen zu § 8 Abs. 2 zusätzlich zur nominalen Aufteilung der Benennungsrechte den landwirtschaftlichen Spitzenverbänden und berufsständischen Organisationen die angemessene Berücksichtigung der einzelnen Betriebsgrößenklassen

7) § 8 d.G. über die Errichtung der Deutschen Rentenbank -Kreditanstalt v. 18. Juli 1925
Seelmann-Eggebert a.a.O. zu § 8

8) Vgl. Art. I Nr. 6 des Entwurfs in: BT Drucks. III/4202 Anlage 1, S. 3

9) BT Drucks. III/4202 Anlage 2, S. 10

10) BT Drucks. III/4202 Anlage 3, S. 11

sowie der bäuerlichen Familienbetriebe auferlegt, während die Benennungsrechte des Bundesrates lediglich durch die Berücksichtigung eines Heimatvertriebenen eingeengt wurden. Aus dieser Tatsache wird deutlich, daß dem Bundesrat neben der vertikalen Betriebsgliederung durch die Spitzenverbände eine horizontale Regionalgliederungsfunktion zugeteilt wurde.

3.7. Vorstand und Verwaltungsrat der Bundesanstalt für Arbeit

Die Bundesanstalt für Arbeit ist eine Körperschaft des öffentlichen Rechts mit Selbstverwaltung.¹⁾ Sie dient der Durchführung²⁾ der Aufgaben und Maßnahmen³⁾ des Arbeitsförderungsgesetzes sowie weiterer ihr übertragener Aufgaben.⁴⁾ Hierbei steht nicht mehr, wie noch bei der "Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung"⁵⁾ der Schadensausgleich, sondern die Vorsorge für einen quantitativen und qualitativen Ausgleich von Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt im Vordergrund ihrer Tätigkeit.⁶⁾ Während die Leistungen bei Arbeitslosigkeit, Kurzarbeit und witterungsbedingtem Arbeitsausfall ihre Bedeutung uneingeschränkt behalten haben, erhielten die Maßnahmen zur Verhütung der Arbeitslosigkeit, insbesondere die Maßnahmen zur Umschulung und zur beruflichen Fortbildung, die durch Wandlungen in der Wirtschaft, technischen Fortschritt und Automation erforderlich wurden, Vorrang.⁷⁾

Organe der Bundesanstalt für Arbeit sind der Verwaltungsrat, der Vorstand, die Verwaltungsausschüsse der Landesarbeitsämter sowie der Arbeitsämter.⁸⁾ Sie nehmen für ihre Bereiche die Aufgaben der Selbstverwaltung wahr, deren Umfang und Befugnisse sich aus Gesetz und Satzung ergeben.⁹⁾

1) § 189 Abs. 1 S. 1 des Arbeitsförderungsgesetzes (AFG) v. 25. Juli 1969

2) § 3 AFG

3) § 2 u. § 1 AFG

4) Vgl. § 3 Abs. 4 AFG; sowie z.B. § 15 BKGG wonach die Gewährung von Kindergeld Aufgabe der BA ist.

5) Gesetz über die Errichtung einer Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung v. 10. März 1952 (BGBl. I S. 123)

6) Stingl: Art. Arbeitsmarktpolitik in: EvStL Sp. 68

7) Begründung der BReg. zum Entwurf eines Arbeitsförderungsgesetzes v. 16. Nov. 1967 BT Drucks. V/2291 S. 53

Die Organisation der Bundesanstalt beruht auf einer paritätischen Beteiligung der Arbeitnehmer, der Arbeitgeber und der öffentlichen Körperschaften. Deren Vertreter bilden jeweils paritätisch die Organe.¹⁰⁾ Vorschlagsberechtigt sind für die Vertreter der Arbeitnehmer die Gewerkschaften,¹¹⁾ für die Vertreter der Arbeitgeber die Arbeitgeberverbände.¹²⁾ Für die Vertreter der öffentlichen Körperschaften sind neben den Spitzenvereinigungen der kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften der Bundesrat und die Bundesregierung für je fünf Mitglieder des Verwaltungsrats¹³⁾ sowie je ein Mitglied des Vorstandes vorschlagsberechtigt.¹⁴⁾

Im hier interessierenden Zusammenhang bedarf das Vorschlagsrecht des Bundesrates einer näheren Untersuchung. Bereits das Arbeitsvermittlungs- und Arbeitslosenversicherungsgesetz vom 16. Juli 1927¹⁵⁾ sah im Verwaltungsrat und Vorstand der Reichsanstalt neben den Vertretern der Arbeitnehmer und Arbeitgeber die gleichberechtigte Mitwirkung der Vertreter der öffentlichen Körperschaften vor.¹⁶⁾ Diese paritätische Repräsentation in den Organen geht ihrerseits auf eine entsprechende Regelung des Arbeitsnachweisgesetzes vom 22. Juli 1922¹⁷⁾ zurück, die bei der Verschmelzung von Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung durch das AVAVG von 1927 beispielgebend war.¹⁸⁾

8) § 190 AFG

9) § 191 Abs. 1 AFG

10) § 192 AFG

11) § 195 Abs. 2 S. 1 AFG

12) § 195 Abs. 2 S. 1 AFG

13) § 195 Abs. 3 Nr. 1 AFG

14) § 195 Abs. 3 Nr. 2 AFG

15) AVAVG; RGBI. I S. 187

16) §§ 9, 10, 12, 13 AVAVG

17) RGBI. I S. 657

18) Weller, Bernhard: Arbeitslosigkeit und Arbeitsrecht, Stuttgart 1969, S. 50

Nach der Demobilmachung verlangte die wachsende Bedeutung des Arbeitsnachweiswesens, namentlich im Zusammenhang mit der Erwerbslosenfürsorge und Arbeitsbeschaffung, dessen straffe Zusammenfassung für das Reich. Nach Übertragung der Leitung des Arbeitsnachweiswesens auf das Demobilmachungsamt wurde dies durch die Errichtung eines Reichsamtes für Arbeitsvermittlung am 15. Januar 1920,¹⁹⁾ zunächst als Abteilung des Reichsarbeitsministeriums, verwirklicht.²⁰⁾ Dieses Reichsamt wurde - im Wesentlichen unverändert - in das Arbeitsnachweisgesetz übernommen,²¹⁾ ergänzt durch die Einrichtung eines Verwaltungsrates.²²⁾

Der Verwaltungsrat wurde paritätisch besetzt mit Vertretern der öffentlichen Körperschaften, der Arbeitnehmer und Arbeitgeber,²³⁾ wobei die ersteren nach Anhörung des Reichsrats vom Reichsarbeitsminister berufen wurden.²⁴⁾ Er sollte eine Mitwirkung der Beteiligten im Wege der Selbstverwaltung eröffnen.²⁵⁾ Der Forderung der Arbeitgeber und Arbeitnehmer nach politischer und wirtschaftlicher Selbstverwaltung entsprach die Besetzung des Verwaltungsrates nur bedingt, da auch Vertreter der öffentlichen Körperschaften in den Verwaltungsrat benannt wurden.²⁶⁾

19) RVo v. 5. Mai 1920 (RGL. I S. 876)

20) Vgl. hierzu: Kaskel-Syrup: Kommentar zum Arbeitsnachweisgesetz, Berlin 1922, Entstehungsgeschichte S. 34

21) § 26 ff. des ANG

22) Ziegler-Schlechterer: Arbeitsnachweisgesetz, München 1923, S. 83

23) Vgl. § 29 Abs. 1 ANG

24) § 29 Abs. 2 S. 1 ANG

25) Vgl. die Begründung zu § 29 in: Kaskel-Syrup a.a.O. S. 173

26) Bereits unter dem Einfluß des bevorstehenden Kriegsendes hatten Arbeitgeber und Gewerkschaften ihre Interessenstandpunkte aufgegeben und am 15. Nov. 1918 eine Vereinbarung getroffen, die eine gemeinsame Regelung und eine paritätische Verwaltung der Arbeitsnachweise vorsah - vgl. hierzu auch: Draeger-Buchwitz-Schönefelder, AVAVG Kommentar, Stuttgart 1961, Einführung S. 9

Die Beteiligung dieser drei Gruppen dürfte der historischen Situation und Entwicklung entsprochen haben. Neben gewerkschaftliche²⁷⁾ und arbeitgeberseitige²⁸⁾ Stellenvermittlung und Arbeitsnachweise hatten sich in den 90er Jahren des vorigen Jahrhunderts auch "öffentliche Arbeitsnachweise" als kommunale Einrichtung in Städten²⁹⁾ und Kreisen - mit teilweise finanzieller Unterstützung der Länder - etabliert.³⁰⁾ Daher trug diese Zusammensetzung des Verwaltungsrates, neben der Einbringung von Rechts- und Verwaltungskenntnissen³¹⁾ dem Umstande Rechnung, alle bisherigen Träger der Arbeitsnachweise zu berücksichtigen.

Die Anhörung des Reichsrates vor der Berufung der Vertreter der öffentlichen Körperschaften sollte die Gewähr dafür bieten, daß die verschiedenen Teile des Reiches möglichst gleichmäßig behandelt und eine Bevorzugung einzelner Länder vermieden werden würde.³²⁾

27) Vgl. schon Gründungskongress der Gewerkschaften 1868: Regelung der Stellenvermittlung durch die Begründung eigener Arbeitsnachweiskbüros

28) Schon 1889 errichtete der Verband der Eisenindustriellen in Hamburg einen Arbeitsnachweis, der das Vorbild zahlreicher anderer wurde vgl. Draeger-Buchwitz- Schönefelder a.a.O. S. 5

29) Aus einem Vereinsnachweis entstand beispielsweise 1897 in Freiburg ein Städtisches Arbeitsamt, vgl. Draeger-Buchwitz-Schönefelder a.a.O. S. 6

30) Diese waren ebenfalls paritätisch besetzt: vgl. Kreutzer, Kl. Die Neutralität der Bundesanstalt, Freiburger jur. Diss. 1964, S. 31

31) Ziegler-Schlederer a.a.O. zu § 29 Nr. 1

32) So: Begründung des Gesetzesentwurfes in: Ziegler-Schlederer zu § 29 Nr. 6

Das AVAVG von 1927 besorgte die organisatorische und materielle Verbindung von Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung..Träger der öffentlichen Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung wurde die Reichsanstalt gleichen Namens³³⁾ als Körperschaft des öffentlichen Rechts.³⁴⁾ Als Anstalt waren ihrer Gewalt die freiwilligen Benutzer der Arbeitsvermittlung, der Berufsberatung und der Lehrstellenvermittlung unterworfen, als Körperschaft erfaßte sie in ihrer Eigenschaft als Träger der Arbeitslosenversicherung die zwangsgenossenschaftlich in der Arbeitslosenversicherung zusammengeschlossenen Arbeitnehmer und deren Arbeitgeber.³⁵⁾

In ihrem Verwaltungsrat wurde die überkommene paritätische Zusammensetzung der Vertreter übernommen.³⁶⁾ Die Vertreter der öffentlichen Körperschaften wurden auf Vorschlag des Reichsrats berufen.³⁷⁾ Auch im Vorstand der Reichsanstalt wurde diese Parität durchgeführt.³⁸⁾

Die überkommene Dreigleisigkeit der Organe unter Mitbeteiligung der öffentlichen Körperschaften wurde zwar beibehalten, den Vertretern der öffentlichen Körperschaften auf dem Gebiet der Arbeitslosenversicherung aber kein Mitwirkungsrecht eingeräumt.³⁹⁾

33) § 1 Abs. 1 AVAVG

34) § 1 Abs. 3 AVAVG

35) Draeger-Buchwitz-Schönefelder a.a.O.

36) § 9 Abs. 1 AVAVG

37) § 10 Abs. 1 S. 2 AVAVG

38) § 12 Abs. 1 AVAVG

39) § 200 AFG

Dies sollte der paritätischen Alleinverantwortung von Versicherten und Arbeitgebern sowie dem körper-schaftlichen Aspekt Rechnung tragen. Damit wurde der Forderung des Sozialpolitischen Ausschusses des Reichstages entsprochen, die Selbstverwaltung nach dem Grundsatz durchzuführen, diejenigen die die Beiträge aufzubringen haben auch die geld-lichen Angelegenheiten bestimmen zu lassen,⁴⁰⁾ während gleichzeitig den Ländern ein bestimmtes Mitwirkungsrecht durch den Ausbau des Verwaltungs-rates zugestanden werden sollte.⁴¹⁾

Entsprechend wurde auch die Stellung der Länder verstärkt. Die Vertreter der öffentlichen Körper-schaften wurden nunmehr auf Vorschlag des Reichs-rats vom Reichsarbeitsminister berufen, während sie bisher nach Anhörung des Reichsrats von diesem zu bestellen waren.⁴²⁾ Gleichzeitig dürfte diese Ver-stärkung der Stellung der Länder auch eine Kompen-sation für Kompetenzverluste der Länder bilden, denn der Bildung einer Reichsanstalt standen schwer-wiegende grundsätzliche Bedenken staatspolitischer und verwaltungstechnischer Art entgegen.⁴³⁾

Nach dem Vorbild der alten Reichsanstalt für Ar-beitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung⁴⁴⁾ wurde 1952 durch Gesetz⁴⁵⁾ eine Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung

40) Stier-Somlo: Arbeitsvermittlung - und Arbeitslosen-versicherungsgesetz 2. Aufl. München 1930, einleitende Erläuterungen S. 3

41) Stier-Somlo a.a.O. S. 3

42) Stier-Somlo a.a.O. S. 6

43) Vgl. Rohmer, Bevollmächtigter der bayr. Staatsreg. zum Reichsrat, zit. in Stier-Somlo a.a.O. S. 8 u. 9

44) Die Organisationsbestimmungen des AVAVG wurden hin-sichtlich der Organe nach 1933 aufgehoben. Die wesent-lichen Aufgaben der Anstalt wurden dem Reichsarbeits-ministerium übertragen.

45) Gesetz über die Errichtung einer Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung v. 10. März 1952

errichtet, die im wesentlichen die Aufgaben der ehemaligen Reichsanstalt übernahm.⁴⁶⁾ Dabei wurde das Prinzip der "Dreigleisigkeit" auf Wunsch des Bundesrates⁴⁷⁾ in allen Organen der Bundesanstalt eingeführt, obwohl Arbeitgeber und Arbeitnehmer von Anfang an paritätische Selbstverwaltung gefordert hatten.

Ausgehend vom Gründungskongreß des Deutschen Gewerkschaftsbundes am 12.-14. Okt. 1949, auf dem gefordert wurde, die Beschlußfassung in den Organen der Anstalt den Vertretern der Gewerkschaften und der Vereinigung der Arbeitgeber zu übertragen,⁴⁸⁾ über die "Hattenheimer Grundsätze" vom 13. Januar 1950⁴⁹⁾ wurde betont, daß die Bundesanstalt von der Selbstverwaltung der Beteiligten, d.h. von den Vertretern der Arbeitgeber und Arbeitnehmer getragen werden sollte.⁵⁰⁾ Das Heranziehen eines dritten Partners in alle Ausschüsse der Bundesanstalt bedeute die Preisgabe des sozialpolitischen Gedankens der paritätischen Mitbestimmung.⁵¹⁾

Diese "Dreigleisigkeit" der Organe hat der Gesetzgeber auch bei der großen Novelle zum AVAVG⁵²⁾

46) Vgl. § 35 d.G.

47) Stellungnahme der Bundesreg. zu den Abänderungswünschen und Empfehlungen des Bundesrates zum Entwurf eines Gesetzes über die Errichtung einer Bundesanstalt in: Dokumente über die Errichtung, Düsseldorf 1952, S. 91

48) Vgl. Henkelmann, Walter: Die Bundesanstalt, Köln 1952, S. 28

49) Gemeinsame Grundsätze des DGB und der Arbeitgebervereinigungen über Selbstverwaltung in der Bundesanstalt in: Dokumente a.a.O. S. 6

50) Gemeinsame Grundsätze a.a.O. S. 6

51) Schreiben der Bundesvereinigung der Arbeitgeberverbände an die Mitglieder des Ausschusses für Arbeit des BT v. 9. Mai 1951 in: Dokumente a.a.O. S. 92

sowie im Arbeitsförderungsgesetz⁵³⁾ beibehalten. Darüberhinaus wurde die Sonderregelung im Sinne der "Zweigleisigkeit" in § 11 AVAVG⁵⁴⁾ (§ 200 aF), wonach bei Erledigung von Angelegenheiten der Arbeitslosenversicherung die Vertreter der öffentlichen Körperschaften in den Organen ausgeschlossen waren, aufgehoben. Auf Grund der Zuschußpflicht des Bundes und der Feststellung des Haushalts durch den gesamten Verwaltungsrat sowie durch die neue Zielbestimmung des Arbeitsförderungsgesetzes war die Sonderregelung unvertretbar geworden.⁵⁵⁾

Das Arbeitsförderungsgesetz hat die Rechtsform und Gliederung der Bundesanstalt ebenso wie die Zusammensetzung und Aufgaben der Organe im Grundsatz nicht verändert. Die Namensänderung in "Bundesanstalt für Arbeit" soll den erweiterten Aufgabenbereich der Bundesanstalt augenscheinlich werden lassen. Zwar gehen die Auffassungen darüber auseinander, ob und inwieweit das Arbeitsförderungsgesetz zu einer erneuten Einschränkung der Selbstverwaltung der Bundesanstalt geführt hat,⁵⁷⁾ jedoch dürfte dies der gewandelten Aufgabenstellung der Bundesanstalt als Instrument der Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik der Bundesregierung⁵⁸⁾ entsprechen und das Wesen der Selbstverwaltung der Bundesanstalt nicht ernstlich berühren.⁵⁹⁾

52) Große Novelle v. 23. Dez. 1956 (BGBl. I S. 1018)

53) AFG v. 25. Juli 1969 (BGBl. I S. 582)

54) i.d.F. v. 23. Dez. 1956 (FN 52)

55) Schönefelder-Kranz-Wank, Kommentar zum AFG, Stuttgart 1972, zu § 192 A2

56) Krebs, AFG Bd. II, Bonn 1976, § 3 Nr. 1

57) Schönefelder-Kranz-Wank a.a.O. Vorbem. zu § 189-224, Nr. 3

58) Vgl. hierzu § 1 u. 2 AFG

59) Schönefelder-Kranz-Wank a.a.O. Vorbem. zu § 189-224, Nr. 3

Da weitere, die Beteiligungsrechte der öffentlichen Körperschaften und die Benennungsrechte des Bundesrates berührenden Anlässe bei Bildung des AFG nicht in Erscheinung getreten sind, dient das Vorschlagsrecht des Bundesrates für die Organe der Bundesanstalt entsprechend seiner historischen Entwicklung primär der Koordination.⁶⁰⁾ Soweit die Bundesanstalt als Instrument der Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik der Bundesregierung tätig wird, bildet das Vorschlagsrecht des Bundes über seinen Koordinationscharakter hinaus auch ein Steuerungsinstrument in der mittelbaren Bundesverwaltung.

60) Vgl. hierzu Ziegler-Schlechterer a.a.O. zu § 29 Nr. 6

3.8. Verwaltungsrat für den Güterfernverkehr

Wesentlicher, allgemein erteilter gesetzlicher Auftrag der "Bundesanstalt für den Güterfernverkehr" ist die Herstellung und Gewährleistung der Ordnung im Güterfernverkehr innerhalb seiner verschiedenen Zweige und im Verhältnis zu anderen Verkehrsträgern.¹⁾ Im Rahmen dieses Auftrages hat die Bundesanstalt im Gesetz näher bestimmte Überwachungsaufgaben zu erfüllen;²⁾ hierzu ist sie mit gesetzlich geregelten Befugnissen ausgestattet worden.³⁾

Schon frühere gesetzliche Regelungen des Güterfernverkehrs mit Kraftfahrzeugen verfolgten das Ziel, im Güterfernverkehr die Ordnung zum Nutzen der gesamten Volkswirtschaft zu erzwingen. Nachdem die mit der Notverordnung des Reichspräsidenten vom 6. Oktober 1931⁴⁾ erstrebte Befriedung des Wettbewerbs nicht erreicht wurde, weil, wie es in der amtlichen Begründung des Güterfernverkehrsgesetzes von 1935⁵⁾ heißt, "die gesetzlich vorgesehene Überwachung des Reichskraftwagentarifs durch die Landesbehörden sich als unmöglich erwies,"⁶⁾ wurde durch das Güterfernverkehrsgesetz der Reichs-Kraftwagen-Betriebsverband (RKB) als ein Verband des öffentlichen Rechts geschaffen.⁷⁾

1) Vgl. § 53 I des Güterkraftverkehrsgesetzes (GüKG) v. 17. Okt. 1952 (BGBl. I S. 697) i.d.F.d. Bekanntm. v. 6. Aug. 1975 (BGBl. I S. 2132, 2480)

2) Vgl. § 54, 57, 58, 59, 60 GüKG

3) Vgl. § 56 GüKG

4) RGBl. I S. 537

5) Gesetz über den Güterfernverkehr mit Kraftfahrzeugen v. 26. Juli 1935 (RGBl. I S. 788)

6) Begründung des Reichs- u. Preußischen Verkehrsministers zum GfG in: Balfanz-Tegelen: Güterkraftverkehrsgesetz, Kommentar, Frankfurt 1973, S. 2

7) Begründung zum "Regierungsentwurf eines Gesetzes über den Güterfernverkehr mit Kraftfahrzeugen" v. 14. Sept. 1950 in: BT-Drucks. I/1343, S. 21

In diesem Verband wurden zur Vermeidung einer Monopolisierung des Güterfernverkehrs bei der Deutschen Reichsbahn⁸⁾ sämtliche konzessionierten Unternehmer des Güterfernverkehrs kraft Gesetz zusammengeschlossen.

Die Kriegs- und Nachkriegsverhältnisse haben, nicht zuletzt durch den Wegfall des RKB,⁹⁾ die damals erreichte Ordnung zunichte gemacht und erforderten eine erneute Regelung des Güterfernverkehrs. Anstelle des Zwangszusammenschlusses der Unternehmer im RKB wurde nunmehr eine Organisation der Selbstverwaltung als lediglich überwachende Einrichtung, die Bundesanstalt für den Güterfernverkehr, eingerichtet. Ist der Güterkraftverkehr in der Weise geregelt, daß grundsätzlich den Ländern der Vollzug der Vorschriften des GüKG obliegt, so ist dennoch im Rahmen eng begrenzter Überwachungsaufgaben in Gestalt der Bundesanstalt für den Güterfernverkehr die bundeseigene Verwaltung eingeschaltet.

Aus diesem Grunde wurde das Güterkraftverkehrsgesetz erst nach langwierigen Beratungen beschlossen, da eine Einigung über den Charakter der Anstalt, die Beteiligungsformen und über die Frage, ob eine Bundesanstalt oder eine Anzahl von Landesanstalten die Aufgaben am zweckmäßigsten erfülle, zunächst nicht erzielt werden konnte.

8) Begr. zum GFG a.a.O. (vgl. FN 6)

9) Der RKB wurde im Zuge der Dekartellisierungsmaßnahmen der Besatzungsmächte aufgelöst. Seine öffentlich-rechtlichen Zuständigkeiten, Rechtsetzungs- und Eingriffsermächtigungen gingen im Wege der Funktionsnachfolge auf die Landesverkehrsbehörden über (vgl. Balfanz-Tegelen a.a.O. S. 4)

Der Regierungsentwurf¹⁰⁾ sah zunächst die Errichtung einer bundesunmittelbaren Anstalt vor, in deren Organen, insbesondere in deren Verwaltungsrat¹¹⁾ Vertreter der Länder nicht berücksichtigt waren. Er wurde bereits in der Stellungnahme des Bundesrates zur Vorlage der Bundesregierung¹²⁾ sowie im Initiativantrag des Bundesrates¹³⁾ abgelehnt, und die Einrichtung von Landesanstalten vorgeschlagen.

Zur Begründung wurde vorgetragen, daß in Ermangelung eines Zwangszusammenschlusses, wie ihn der Reichs-Kraftwagen-Betriebsverband darstellte, die vorgesehenen Überwachungsaufgaben nur durch den Staat oder durch bestimmte staatliche Organe durchgeführt werden könnten. Hierzu wurde die Errichtung von Anstalten auf Landesebene¹⁴⁾ vorgeschlagen, die zum einen - aus der allgemeinen Landesverwaltung ausgegliedert - den organisatorischen Vorteil böten, die gewerblichen Unternehmer einschließlich der Bundesbahn zur Mitarbeit heranziehen zu können, zum anderen beste Voraussetzungen zur Zusammenarbeit mit den anderen ebenfalls auf dem Gebiet des Straßenverkehrs tätigen Landesbehörden böten. Da im übrigen eine Bundesanstalt ohne eigenen Unterbau die vorgesehenen Überwachungsaufgaben nicht erfüllen könne, sei die Errichtung von Landesanstalten nach Art. 30 u. 83 des Grundgesetzes auch rechtlich geboten.¹⁵⁾

10) Regierungsentwurf eines Gesetzes über den Güterfernverkehr mit Kraftfahrzeugen v. 14. Sept. 1950: BT Drucks. I/1343

11) Vgl. § 53 des Regierungsentwurfs a.a.O.

12) Stellungnahme des Bundesrates v. 18. Aug. 1950; BT Drucks. I/1343 Anlage 2 S. 25

13) Initiativantrag des Deutschen Bundesrates für ein Gesetz über den Güterkraftverkehr v. 14. Sept. 1950 BT Drucks. I/1344

14) Vgl. § 46 des Initiativentwurfs a.a.O. S. 14

15) Vgl. hierzu Begründung des Initiativentwurfs a.a.O. S. 26

Entscheidend war jedoch letztlich die einheitliche Handhabung der Überwachung, die nur durch eine Bundesanstalt gewährleistet werden konnte. Da der Bundesanstalt lediglich die Überwachungsaufgaben obliegen, war ein eigener Verwaltungsunterbau i.S. des Art. 87 III S. 2 GG, im Gegensatz zum vergleichbaren Reichs-Kraftwagen-Betriebsverband, entbehrlich,¹⁶⁾ so daß rechtliche Bedenken gegen die Errichtung einer Bundesanstalt nicht bestanden.

Wesentlich war, daß die Organisation der Anstalt sich auf die Mitarbeit des Gewerbes stützte und eine Selbstverwaltungsorganisation des Gewerbes darstellen sollte. Dies sollte durch den als Organ ausgebildeten Verwaltungsrat bewirkt werden, mit dem die Sachkunde der am Güterfernverkehr interessierten Wirtschaftskreise nutzbar gemacht und die Möglichkeit geschaffen werden sollte, die Belange der von dieser Tätigkeit Betroffenen kennenzulernen. So erschöpft sich dessen Aufgabe nicht in der Beratung des Leiters der Bundesanstalt. Im Rahmen der zugewiesenen Befugnisse umfaßt sie auch Anordnungs- und Beschlußkompetenzen.¹⁷⁾ Die ratio der Errichtung einer Bundesanstalt ist deshalb im Verhältnis von Bund und Ländern und dem von Staat und Gesellschaft zu suchen.¹⁸⁾

16) Vgl. hierzu Stellungnahme der Bundesregierung a.a.O. S. 27

17) § 61 des Gesetzes

18) § 63 des Gesetzes

19) Köttgen, Arnold: Der Einfluß des Bundes auf die deutsche Verwaltung in JöR (NF) 3 S. 134

Die ursprünglich nicht vorgesehene Aufnahme von Vertretern der obersten Landesbehörden in den Verwaltungsrat der Bundesanstalt für Güterfernverkehr gemäß § 62 des GüKG zeigt, daß - neben den Vertretern aller Zweige des Güterfernverkehrs, der großen Gruppen der verladenden Wirtschaften und den Gewerkschaften - die Länder, die das Güterkraftverkehrsgesetz nach Art. 83 GG als eigene Angelegenheit und in eigener Verwaltung durchführen, eine über die Repräsentation der Interessen hinausgehende Beteiligungs- und Steuerungsmöglichkeiten erhalten sollten.

20) Vgl. Entwurf § 48

3.9. Stiftungsrat für die Heimkehrerstiftung - Stiftung für ehemalige Kriegsgefangene

Mit der 4. Novelle des Kriegsgefangenenentschädigungsgesetzes¹⁾ vom 22. Juli 1966 wurde die Heimkehrerstiftung - Stiftung für ehemalige Kriegsgefangene - als rechtsfähige Stiftung des öffentlichen Rechts zur wirtschaftlichen und sozialen Förderung ehemaliger Kriegsgefangener errichtet,²⁾ in die der Bund 60 Millionen Mark als Stiftungsvermögen einbrachte.

Aus den Erträgen sowie aus dem Stammvermögen der Stiftung³⁾ können ehemalige Kriegsgefangene insbesondere durch Gewährung von Darlehen für förderungswürdige Vorhaben⁴⁾ und durch Zuwendungen zur Linderung einer unverschuldeten Notlage⁵⁾ unterstützt werden.

Organe der Stiftung sind der Stiftungsvorstand und der Stiftungsrat,⁶⁾ dem die Regelung aller grundsätzlichen Fragen übertragen ist, wobei insbesondere die Aufstellung der Satzung und der Verwendungsrichtlinien zu nennen sind.⁷⁾ Sieben seiner vierzehn Mitglieder werden von der Bundesregierung ernannt. Sieben weitere werden von der Bundesregierung auf Vorschlag der auf Bundesebene tätigen Verbände der ehemaligen Kriegsgefangenen berufen.⁸⁾

1) Gesetz über die Entschädigung für ehemalige deutsche Kriegsgefangene vom 30. Jan. 1954 (BHB1. I S. 5 i.d.F. v. 2. Sept. 1971 BGB1. 1 S. 1545) sowie 4. Änd.KgfEG (BGB1. 1966 I S. 931)

2) § 44 d.G.

3) § 46 Abs. 3 d.G.

4) § 46 Abs. 2 Nr. 1 d.G.

5) § 46 Abs. 2 Nr. 3 d.G.

6) § 47 d.G.

7) § 47 Abs. 1 d.G.

8) § 47 Abs. 1 d.G.

Obwohl den Ländern in den gesetzlichen Vorschriften ein Benennungs- und Entsendungsrecht nicht eingeräumt worden war, nimmt ein Beauftragter des Bundesrates als Mitglied des Stiftungsrates an dessen Aufgaben teil.

Grund dieser Tatsache war das Anerbieten des zuständigen Bundesministers in Übereinstimmung mit dem zuständigen Bundestagsausschuß, dem Bundesrat im Stiftungsrat der Heimkehrerstiftung einen Sitz anzubieten.⁹⁾ Hierdurch wurde dem Verlangen des Bundesrates nach einer angemessenen Vertretung der Länder im Stiftungsrat¹⁰⁾ Rechnung getragen, was seitens der Bundesregierung bei den Gesetzesberatungen in Aussicht gestellt worden war.¹¹⁾ Entsprechend dieser Regelung schlägt der Bundesrat einen Vertreter für den Stiftungsrat vor, der dann von der Bundesregierung ernannt wird.¹²⁾

Da die Tätigkeit der Stiftung zur mittelbaren Bundesverwaltung gehört und der Aufsicht des federführenden Bundesministers untersteht,¹³⁾ stellt das Mitspracherecht eines Vertreters des Bundesrates anstelle eines Vertreters der Bundesregierung eine Mitwirkungsform in diesem speziellen Sektor der leistenden Verwaltung dar, wobei dies eine ohne gesetzliche Grundlage praktizierte Form der Mitwirkung bedeutet.

9) Schreiben des Bundesministers für Vertriebene v. 2. Sept. 1969 in BR Drucks. 518/69

10) Stellungnahme des Bundesrates zum Änderungsentwurf in: BT Drucks. V/4148 Anlage 2 S. 6

11) Gegenäußerung der BReg. zur Stellungnahme a.a.O. Anlage 3, S. 7

12) Vorschläge des Bundesrates in: BR Drucks. 518/89

13) § 52 d.G.

3.10. Stiftungsrat für ehemalige politische Häftlinge

Parallel zur Entwicklung im Kriegsgefangenenentschädigungsgesetz¹⁾ wurde durch das Änderungsgesetz²⁾ zum Häftlingshilfegesetz³⁾ die "Stiftung für ehemalige politische Häftlinge" als rechtsfähige Stiftung des öffentlichen Rechts errichtet. Sie kann ehemaligen politischen Häftlingen, die durch die Folgen ihres Gewahrsams in ihrer wirtschaftlichen Lage besonders beeinträchtigt sind, finanzielle Unterstützung gewähren.⁴⁾ Während ursprünglich daran gedacht war, das nunmehrige Dotationskapital in Höhe von 10 Millionen Mark⁵⁾ zur Erhöhung der Eingliederungsbeihilfen⁶⁾ zu verwenden, wurde dieser Betrag in eine Stiftung eingebracht, die der unterschiedlichen wirtschaftlichen Interessenlage der ehemaligen politischen Häftlinge besser angepaßt zu sein schien. Damit wurde gleichzeitig gesetzgeberisches Neuland beschritten.⁷⁾

Organe der Stiftung sind der Stiftungsvorstand und der Stiftungsrat, dem ebenso wie dem Stiftungsrat der Heimkehrerstiftung - Stiftung für ehemalige Kriegsgefangene - die Regelung der grundsätzlichen Fragen obliegt.⁸⁾

1) Gesetz v. 30. Nov. 1954 i.d.F. v. 2. Sept. 1971 (BGBl. I S. 1545)

2) Gesetz v. 22. Juli 1969 (BGBl. I S. 934)

3) Gesetz über Hilfsmaßnahmen für Personen, die aus politischen Gründen ausserhalb der Bundesrepublik Deutschland in Gewahrsam genommen wurden v. 10. Aug. 1955 i.d.F. v. 29. Sept. 1969 (BGBl. I S. 1793)

4) § 18 Abs. 1 d.G.

5) § 16 Abs. 1 d.G.

6) Vgl. § 9a, 9b, 9c d.G.

7) Vgl. Radetzky-Wolf-Kreft: Erläuterungen zum Gesetz in: Das Deutsche Bundesrecht V F 16 zu § 15

8) § 20 Abs. 4 d.G.

Insbesondere stellt der Stiftungsrat die Richtlinien für die Verwendung der Mittel auf, in denen er bestimmt, unter welchen Voraussetzungen und bis zu welcher Höhe Unterstützung gewährt werden kann.⁹⁾

Sechs seiner zwölf Mitglieder werden von der Bundesregierung benannt, wechs weitere Mitglieder werden von der Bundesregierung aus dem Kreis der politischen Häftlinge¹⁰⁾ berufen.¹¹⁾ Auch ein Beauftragter des Bundesrates nimmt als Mitglied des Stiftungsrates an dessen Aufgaben teil.

Ebenso wie beim Stiftungsrat der Heimkehrerstiftung - Stiftung für ehemalige Kriegsgefangene - wurde neben den politischen Häftlingen, denen die Tätigkeit der Stiftung gewidmet ist, auch einem Vertreter des Bundesrates ein Mitspracherecht eingeräumt, indem die Bundesregierung auf einen Sitz zu Gunsten der Länder verzichtete.¹²⁾

Entsprechend dieser Regelung,¹³⁾ die dem Verlangen des Bundesrats nach einer angemessenen Vertretung der Länder im Stiftungsrat Rechnung tragen soll,¹⁴⁾ schlägt auch hier der Bundesrat einen Vertreter vor, der dann von der Bundesregierung ernannt wird.¹⁵⁾

9) Richtlinien: BAnz.Nr. 137 v. 23. Juli 1970 u.
Nr. 154 v. 18. Aug. 1972

10) § 1 Abs. 1 Nr. 1 d.G.

11) § 20 Abs.1

12) Radetzky-Wolf-Kreft: Erläuterungen a.a.O. zu § 20

13) Schreiben des Bundesministers in BR Drucks. 518/69

14) Stellungnahme des BR zum Änd.Entw. in
BR Drucks. 164/69 Anlage 2

15) Vorschläge des Bundesrates in BR Drucks. 518/69

Auch hier bedeutet das Zurverfügungstellen eines Sitzes im Stiftungsrat die Anerkennung eines Mitwirkungsrechts des Bundesrates an den Aufgaben der Stiftung und des Stiftungsrates. Da hierbei keine Erhöhung der Mitgliederzahl vorgenommen wurde, sondern dem Bundesrat ein Sitz aus dem Kontingent der von der Bundesregierung zu benennenden Mitglieder eingeräumt wurde, stellt diese personelle Mitwirkung eine mittelbare Beteiligung des Bundesrates an der - mittelbaren -¹⁶⁾ Bundesverwaltung dar.

16) Radetzky-Wolf-Kreft: Erläuterungen a.a.O. zu § 15

3.11. Die Rundfunkräte der Bundesrundfunkanstalten

Durch das Gesetz über die Errichtung von Rundfunkanstalten des Bundesrechts¹⁾ wurden zwei rechtsfähige Anstalten mit Selbstverwaltungsrecht²⁾ errichtet. Während die "Deutsche Welle" die Aufgabe erfüllen soll, mittels Rundfunksendungen über Kurzwelle den Rundfunkteilnehmern im Ausland ein umfassendes Bild des politischen, kulturellen und wirtschaftlichen Lebens in Deutschland zu vermitteln und die deutsche Auffassung zu wichtigen Fragen darzustellen und zu erläutern,³⁾ dient der "Deutschlandfunk" der Veranstaltung von Rundfunksendungen für Deutschland und das europäische Ausland zur Vermittlung eines umfassenden Deutschlandbildes.⁴⁾ Im Gegensatz zur Gebührenfinanzierung der Landesrundfunkanstalten werden beide Bundesrundfunkanstalten grundsätzlich aus Mitteln des Bundeshaushaltes finanziert,⁵⁾ was mit der für die Finanzierung von politischen Auslandsendungen bestehenden internationalen Praxis übereinstimmt.⁶⁾

Die Organisation der Bundesrundfunkanstalten "Deutsche Welle" (DW) und "Deutschlandfunk" (DLF) bieten in der äußeren Gestalt ihrer Organisation ein einheitliches Bild. Dieses Organisationsschema

1) Gesetz v. 29. Nov. 1960 (BGBl. I S. 862)

2) § 1 Abs. 2; § 5 Abs. 2 d.G.

3) § 1 d.G.

4) § 5 Abs. 1 d.G.

5) Brack, Hans: Organisation und wirtschaftliche Grundlagen des Hörfunks und Fernsehens in Deutschland, München 1968, S. 20

Das Selbstverwaltungsrecht war den rechtsfähigen Anstalten ursprünglich fremd und stellt eine Besonderheit der Rundfunkorganisation dar. Vgl. Jecht, Hans: Die öffentliche Anstalt, Berlin 1963 S. 33

6) Rudolf, RUF 1954, S. 53 u. Brack a.a.O. S. 22

geht bereits auf die ersten Anfänge des Nachkriegs-rundfunks zurück⁷⁾ und wurde auch bei der Errichtung der Bundesrundfunkanstalten als bewährter Rahmen übernommen.

Anstaltsorgane sind der Rundfunkrat, der Verwaltungsrat und der Intendant.⁸⁾ Der Rundfunkrat und der Verwaltungsrat sind Kollegialorgane, die sich in Krea-tions- und Kontrollfunktionen teilen, während der Intendant die Anstalt unter Beachtung der Rechte der übrigen Organe leitet und sie nach außen vertritt.⁹⁾

Der Rundfunkrat der "Deutschen Welle" besteht aus elf Mitgliedern,¹⁰⁾ der des "Deutschlandfunks" aus zweiundzwanzig Mitgliedern.¹¹⁾ An der Bildung der Rundfunkräte der Bundesrundfunkanstalten sind vor allem das Parlament und die Regierungen beteiligt. Etwa dreiviertel der Ratsmitglieder werden von Bundes-tag¹²⁾ und Bundesrat gewählt oder von der Bundes-regierung benannt. Das restliche Viertel wird von den beiden großen Kirchen, dem Zentralrat der Juden in Deutschland und - allerdings nur beim Deutschland-funk - von der Bundesvereinigung deutscher Arbeit-geberverbände und den Gewerkschaften benannt.

7) Vgl. hierzu Musterentwurf des früheren Reichsrundfunk-kommissars, Bredow, Hans: APF 1949 S. 321 ff.

8) § 2; § 6 d.G.

9) § 15 d.G.

10) § 3 d.G.

11) § 7 d.G.

12) Auf Vorschlag der im Bundestag vertretenen Parteien nach dem d'Hondt'schen Schlüssel; vgl. schriftlicher Bericht des Ausschusses für Kulturpolitik und Publizis-tik BT Drucks. III/1959 zu § 14-16 des Entwurfs

Während die hohe Beteiligung der Bundesregierung im Rundfunk der DW - sie benennt allein 36 % der Mitglieder - mit der besonderen Verantwortung der Regierung für die auswärtige Kulturpolitik begründet wurde,¹³⁾ wurde die Mitwirkung der Länder in einer Anstalt des Bundesrechts damit begründet, daß dadurch eine angemessene Berücksichtigung der Vielgestaltigkeit des kulturellen Lebens in den einzelnen Teilen des Bundesgebietes bei der Tätigkeit der Anstalt sichergestellt werden soll.¹⁴⁾ Gleichzeitig biete die Mitwirkung der Länder an den Organen der Anstalten eine bessere Möglichkeit der Integration, als es die verschiedenartigen Statute der bisherigen Anstalten vermögen.¹⁵⁾

Die Zusammensetzung der parlamentarisch-bürokratisch gebildeten Rundfunkräte¹⁶⁾ entspricht der veränderten Vorstellung, daß der Rundfunk kein gesellschaftliches Anliegen, sondern eine hoheitliche Aufgabe darstelle, die Erfüllung der Rundfunkaufgaben somit hoheitliche Verwaltungstätigkeit sei.¹⁷⁾ So lassen sich die Beteiligungsrechte des Bundesrates einerseits aus dem Bestreben ableiten, eine wirksame föderale Kontrolle über die Erfüllung der dem Rundfunk übertragenen öffentlichen Aufgaben zu gewährleisten,¹⁸⁾ andererseits

13) Vgl. schriftlicher Bericht a.a.O. zu § 14 - 16 des Entwurfs

14) Begründung d. Reg.Entw. in BT Drucks. III/1434, gleichlautend BR Drucks. 315/59

15) So der Bundesminister des Inneren Schröder in der 211. Sitzung des Bundesrates am 13. Nov. 1959, stenogr. Berichte S. 207

16) Zu diesem Begriff: Jank, Peter: Die Rundfunkanstalten der Länder und des Bundes, Berlin 1987, S. 35

17) Jank a.a.O. S. 22 unter Bezug auf amtliche Begründung

18) Jank a.a.O. S. 36

entsprechen diese auch dem Bestreben, die kulturelle, politische und wirtschaftliche Vielfalt in der Bundesrepublik abzubilden, die wesentlich durch den bundesstaatlichen Aufbau geprägt ist.

Da die Bundesrundfunkanstalten Einrichtungen der Verwaltung darstellen,¹⁹⁾ die nach Wortlaut Sinn und Zweck des Gesetzesentwurfs politische Aufgaben zu erfüllen haben,²⁰⁾ werden durch die Beteiligung der Länder in den Rundfunkräten die Rechte der Länder an der Erfüllung dieser hoheitlichen Aufgabe anerkannt.²¹⁾

19) Begründung a.a.O. zu § 16

20) Bericht des Vermittlungsausschusses BT 3. WP 129
Sitzung 26. Okt. 1960

21) Abgeordneter Kühn in: stenografische Berichte 55339
3. WP 97. Sitzung v. 27. Jan. 1960

3.12. Verwaltungsrat der Filmförderungsanstalt

Die Filmförderungsanstalt wurde als bundesunmittelbare rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts auf Grund des Filmförderungsgesetzes¹⁾ errichtet, um der schwelenden Filmkrise abzuhelpfen und eine der wirtschaftlichen und kulturpolitischen Bedeutung des Films entsprechende umfangreiche Förderung zu gewährleisten.

Die Aufgaben der Anstalt, die Förderung des deutschen Films durch Qualitätssteigerung, durch internationale Zusammenarbeit, durch Beratung und Kooperation von Film und Fernsehen sowie durch andere Maßnahmen,²⁾ werden durch ihre Organe,³⁾ den Vorstand, das Präsidium und den Verwaltungsrat entsprechend der Kompetenzzuweisung des Filmförderungsgesetzes erfüllt.

Der Verwaltungsrat, bei dem das Schwergewicht der von den Organen der Anstalt zu treffenden Entscheidungen liegt,⁴⁾ besteht aus 33 Mitgliedern. Er spiegelt in seiner Zusammensetzung die Organisation der Filmwirtschaft mit ihren einzelnen Sparten und die Repräsentanz der öffentlichen Interessen wider.⁵⁾ Diese werden von Vertretern der Legislative, der Exekutive, der Rundfunkanstalten und der beiden Kirchen wahrgenommen.⁶⁾ Hierbei steht dem Bundesrat

1) Gesetz über Maßnahmen zur Förderung des deutschen Films v. 22. Dez. 1967 i.d.F. d.G. v. 6. Mai 1974 (BGBl. I 1048)

2) Im einzelnen § 2 d.G.

3) § 3 d.G.

4) § 6 Abs. 6 d.G.

5) Schriftlicher Bericht des Ausschusses für Wissenschaft, Kulturpolitik und Publizistik zu § 6 in: BT Drucks. V/2290

6) § 6 Abs. 1

das Wahlrecht für drei Vertreter zu,⁷⁾ um den Bundesländern die Möglichkeit zur Mitarbeit zu eröffnen.⁸⁾

Die Berücksichtigung von dem Bundesrat zu wählenden Vertretern erfolgte erst auf Beschluß des 8. Ausschusses; der ursprünglich eingebrachte Entwurf hatte eine Beteiligung der Länder nicht vorgesehen.⁹⁾ Während das Wahlrecht des Bundesrates auf der zahlenmäßigen Begrenzung der Ländervertreter beruht, hat die Berücksichtigung der Länder selbst ihren Grund in der Tatsache, daß das Filmförderungsgesetz auf Grund seiner kulturellen Aspekte die Kompetenzen der Länder nicht unerheblich tangiert, obwohl das als Wirtschaftsgesetz konzipierte¹⁰⁾ Filmförderungsgesetz auf der Bundeskompetenz beruht.

7) § 6 Abs. 1 d.G.

8) Schriftlicher Bericht a.a.O. zu § 6

9) Antrag der Abgeordneten Dr. Toussaint und Genossen v. 15. März 1967

10) Schriftlicher Bericht a.a.O. S. 1

3.13. Kuratorium der Forschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL)

Die Forschungsanstalt für Landwirtschaft wurde am 18. Dezember 1947 durch Beschluß des Wirtschaftsrates als nachgeordnete Dienststelle der damaligen Verwaltung für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten des Vereinigten Wirtschaftsgebietes errichtet.¹⁾ Durch Beschluß des niedersächsischen Staatsministeriums vom 15. März 1949 wurde sie in eine rechtsfähige Anstalt in der Absicht umgewandelt, die zunächst vom Vereinigten Wirtschaftsgebiet und danach vom Bund voll finanzierte Anstalt zu gegebener Zeit auf den Bund zu überführen.²⁾ Hierbei blieb ihre innere Selbständigkeit und wissenschaftliche Selbstverwaltung gewahrt.

Ihre satzungsgemäßen Aufgaben sind neben der Forschung, der Veröffentlichung von Forschungsergebnissen und der Pflege internationaler Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Agrarwissenschaften auch die Beratung der Bundesregierung.⁴⁾

Geleitet wird die Forschungsanstalt durch ihre Organe, das Kuratorium, den Senat und den Präsidenten.⁵⁾ Das Kuratorium setzt sich aus vom Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten bestellten Mitgliedern zusammen.⁶⁾ Es beschließt insbesondere über

1) Die Bundesrepublik Deutschland: Geschäftsbericht des Bundesministers für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten S. 217

2) Präambel des Verwaltungsabkommens zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Land Niedersachsen vom 29. April/28. Juni 1966 BAnz. 127/66 v. 13. Juli 1966

3) Satzung i.d.F. vom 9. Juli 1969 BAnz 122/69

4) § 2 Abs. 1 d.S.

5) § 3 Abs. 1 d.S.

6) § 5 d.S.

alle Angelegenheiten von grundsätzlicher oder erheblicher Bedeutung ⁷⁾ und über das Forschungsprogramm, erarbeitet Stellungnahmen und berät die Bundesminister. ⁸⁾

Neben Vertretern der Bundesregierung, einem Vertreter des Landes Niedersachsen und Wissenschaftlern sind unter sechzehn Mitgliedern auch zwei Vertreter der anderen Bundesländer, die der Bundesrat benennt, ⁹⁾ ins Kuratorium der Forschungsanstalt zu bestellen. Der Grund für die Berücksichtigung der Bundesländer dürfte darin liegen, daß angesichts der besonderen Bedeutung der Agrarforschung für die Tätigkeit des Bundes und der Länder zum einen der Sachverstand und die Kenntnisse der einzelnen Bundesländer nutzbar gemacht werden, zum anderen die innere Selbständigkeit und wissenschaftliche Selbstverwaltung ¹⁰⁾ gewährleistet werden sollten. Das Benennungsrecht des Bundesrates beschränkt sich hier auf die Koordination der Interessen der einzelnen Länder.

7) § 4 Abs. 1 d.S.

8) § 4 Abs. 2 d.S.

9) § 5 Abs. 1 Nr. 3 d.S.

10) Präambel des Verwaltungsabkommens a.a.O. S. 270

3.14. Verwaltungsrat der Deutschen Bundespost

Das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland überträgt die ausschließliche Gesetzgebung über das Post- und Fernmeldewesen dem Bund.¹⁾ Zugleich bestimmt es in Art. 87 Abs. 1 GG, daß dieser Zweig des Nachrichtenswesens in bundeseigener Verwaltung mit eigenem Verwaltungsunterbau zu führen ist und daß die bei Inkrafttreten des Grundgesetzes vorhandenen Verwaltungsorgane in die Bundesverwaltung zu übernehmen sind.²⁾ Diese Bundesverwaltung trägt gemäß § 2 der Verordnung zur Überführung der Verwaltung des Post- und Fernmeldewesens³⁾ die Bezeichnung "Deutsche Bundespost"⁴⁾.

Die Deutsche Bundespost ist Bundesverwaltung und wird vom Bundesminister für das Post- und Fernmeldewesen unter Mitwirkung eines Verwaltungsrates geleitet.⁵⁾ Wenngleich auch - ebenso wie bei der Deutschen Bundesbahn - die sachlichen Verwaltungssubstrate ein Sondervermögen des Bundes repräsentieren,⁶⁾ so liegt doch die Verwaltungsführung im Unterschied zur Bahn zentral in der Hand des Ressortministers selbst.⁷⁾ Diese Regelung knüpft an die bis 1934⁸⁾ erprobten Vorschriften des Reichspostfinanzgesetzes an.

1) Art. 73 Nr. 7 GG

2) Art. 130 GG

3) Ressortverordnung zur Überführung der Verwaltung des Post- und Fernmeldewesens v. 31. März 1950

4) Vgl. auch § 1 d.G. über die Verwaltung der Deutschen Bundespost (Postverwaltungsgesetz) vom 24. Juli 1953 (BGBl. S. 636)

5) § 1, 25 PostVwG

6) § 3 PostVwG

7) Köttgen: Der Einfluß des Bundes I a.a.O. S. 137

8) Vgl. § 7 Abs. 1 d.G. zur Vereinfachung und Verbilligung der Verwaltung vom 27. Febr. 1934 (RGBl. I S. 130)

Bereits die Reichsverfassung⁹⁾ bestimmte, daß die Gesetzgebung und Verwaltung des Fernsprechwesens "ausschließlich Sache des Reiches" sei.¹⁰⁾ Auch das Reichspostfinanzgesetz¹¹⁾ ließ die Reichspost als Zweig der unmittelbaren Reichsverwaltung unter der Leitung und Aufsicht des Reichspostministers.

Durch das Reichspostfinanzgesetz wurde die Verwaltung des Post- und Fernmeldewesens aus der allgemeinen Reichsverwaltung herausgelöst, das dem Post- und Fernmeldebetrieb gewidmete Vermögen zu einem Sondervermögen¹²⁾ ausgestaltet und die Rechte der gesetzgebenden Körperschaften hinsichtlich der Bilanzgebahrung einem Verwaltungsrat übertragen.¹³⁾ Die Reichspost blieb dennoch ein Zweig der unmittelbaren Reichsverwaltung, da dem Vorschlag des Reichsrates, eine Trennung von Leitung und Aufsicht durchzuführen, nicht entsprochen wurde.¹⁴⁾

Die Bildung eines Verwaltungsrates war erforderlich, um die Reichspost aus ihrer Abhängigkeit vom Reichstag, Reichsrat und auch vom Reichsminister der Finanzen zu befreien. Deren Funktionen sollten von einem möglichst kleinen Verwaltungs- und Kontrollorgan übernommen werden, um die erstrebte wirtschaftliche Bewegungsfreiheit zu erreichen.¹⁵⁾

9) Reichsverfassung vom 11. Aug. 1919

10) Art. 6 Ziff. 7 sowie Art. 88 RV

11) RGBI. 1924 I S. 287

12) Das Sondervermögen mußte geschaffen werden, wenn die Haftung des Reiches für Verbindlichkeiten der Post ausgeschlossen sein sollte.

13) Begründung des Entwurfs eines Gesetzes über die Verwaltung der Deutschen Bundespost vom 20. Juli 1952 S. 9, BT Drucks. I/3479

14) Vgl. hierzu Scheda, Walter, Das Reichspostfinanzgesetz 2. Aufl. S. 16 u. 69 sowie Reichstagsdrucksache Nr. 6590 1. WP 1920/24 abgedr. bei Scheda a.a.O. S. 65 ff.

15) Vgl. Auszug aus der RT Drucks. Nr. 6590 a.a.O. S. 66

Das Postverwaltungsgesetz führte die Einrichtung des Verwaltungsrates deshalb wieder ein, um entsprechend der Bedeutung des Post- und Fernmeldewesens möglichst weite Kreise der Öffentlichkeit bei der Verwaltung der Deutschen Bundespost zu beteiligen.¹⁶⁾ In den Verwaltungsrat wurden deshalb 24 Mitglieder berufen, und zwar fünf Vertreter des Bundestages, fünf Vertreter des Bundesrates, fünf Vertreter der Gesamtwirtschaft, sieben Vertreter des Postpersonals, die den zuständigen Gewerkschaften angehören müssen und zwei Sachverständige des Nachrichten- und Finanzwesens.¹⁷⁾ Die Zusammensetzung dieses Verwaltungsrates entspricht dem Parallellfall der Bundesbahn, nur daß an Stelle der Gewerkschaftskurie sieben Vertreter des Personals der Deutschen Bundespost treten, die allerdings einer der bei dieser vertretenen Gewerkschaft angehören müssen.¹⁸⁾

In Anlehnung an das Reichspostfinanzgesetz trägt das Gesetz dem föderativen Gedanken Rechnung, indem es den Ländern ein im einzelnen umschriebenes Recht auf Mitwirkung bei der Verwaltung der DBP einräumt. Dieses Mitwirkungsrecht kommt darin zum Ausdruck, daß die Länder über den Bundesrat Sitz und Stimme im Verwaltungsrat haben.¹⁹⁾

Zwar ist gemäß Art. 65 GG der Minister zur Führung und Leitung der Bundespost berufen;²⁰⁾ um den gesetzgebenden Körperschaften den nötigen Einfluß auf die Finanzgebarung einzuräumen, erschöpft sich die Aufgabe

16) Vgl. Begründung d. Entw. a.a.O. S. 9

17) § 5 PVerwG

18) Köttgen: Der Einfluß des Bundes I JöR (NF) 3 a.a.O. S. 134

19) Begründung des Reg.Entw. a.a.O. S. 9

20) § 2 d. PVerwG

des Verwaltungsrates der Bundespost nicht darin, den Minister bei seiner Tätigkeit zu beraten. Er nimmt auch maßgeblichen Einfluß auf die Verwaltung. Damit soll ein Ausgleich für die Bildung des Sondervermögens und die dadurch bedingte Abtrennung des Haushalts der Bundespost vom allgemeinen Bundeshaushalt geschaffen werden.²¹⁾ Für die Aufnahme von Vertretern des Bundestages²²⁾ wie auch für die Aufnahme von Vertretern des Bundesrates war demnach insbesondere die Tatsache maßgebend, daß der Haushaltsplan der Bundespost nicht wie der der übrigen Bundesressorts durch das Bundeshaushaltsgesetz, sondern durch Beschluß des Verwaltungsrats festgestellt wird.²³⁾ Dem Verwaltungsrat sind bezüglich des Sondervermögens die Befugnisse übertragen, die bei den anderen Bundesverwaltungen nach Art. 110 - 114 GG den gesetzgebenden Körperschaften zustehen.²⁴⁾

Bei Sondervermögen müssen gemäß Art. 110 Abs. 1 GG²⁵⁾ nur die Zuführungen oder die Ablieferungen eingestellt werden; deshalb unterliegen sie der Stellungnahme des Bundesrates gemäß Art. 110 Abs. 3 GG nur beschränkt. Das bundesstaatliche Erfordernis der Erstellung des Haushalts sowie der Entlastung²⁶⁾ durch

21) Vgl. Begründung a.a.O. S. 11

22) Vgl. Begründung a.a.O. S. 11

23) Vgl. Begründung a.a.O. S. 11 2. Spalte

24) Vgl. Begründung a.a.O. S. 11

25) Durch das 20. Änd.G. vom 12. Mai 1969 (BGBl. I S. 357) wurde Artikel 110 neu gefaßt

26) Nach Art. 114 Abs. 2 GG i.V. mit § 88 Abs. 1 BHO unterliegt die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Prüfung durch den Bundesrechnungshof. So werden die Sondervermögen Deutsche Bundesbahn, Deutsche Bundespost, Lastenausgleichfonds und ERP-Sondervermögen getrennt vom "allgemeinen Vermögen des Bundes" nachgewiesen, bleiben aber Teil des Bundesvermögens und unterliegen - auch wenn ihr Haushalts- oder Wirtschaftsplan nicht von den gesetzgebenden Körperschaften, sondern von Organen der Sondervermögen festgestellt wird - der Bundesrechnungshofsprüfung.

die Vertretung der gesetzgebenden Körperschaften wird deshalb durch den Verwaltungsrat gewährleistet. Daß die Mitwirkungsrechte den Rechten der gesetzgebenden Körperschaften entsprechen sollten und insoweit die Besetzung des Verwaltungsrates bedingten, wird hinreichend aus der Stellungnahme der Bundesregierung zu den Änderungsvorschlägen des Bundesrates²⁷⁾ deutlich, wo die Grenze der Rechte des Verwaltungsrates hinsichtlich des Sondervermögens "Deutsche Bundespost" ausdrücklich in den Rechten der gesetzgebenden Körperschaften hinsichtlich des übrigen Bundesvermögens gezogen wird.

27) Stellungnahme a.a.O. Anlage 3 S. 21

3.15. Verwaltungsrat der Deutschen Bundesbahn

Nach § 1 BBahnG¹⁾ wird unter dem Namen "Deutsche Bundesbahn" das Bundeseisenbahnvermögen als nicht rechtsfähiges Sondervermögen des Bundes mit eigener Wirtschafts- und Rechnungsführung verwaltet. Diese Bestimmung konkretisiert die Regelung in Art. 87 Abs. 1 GG, wonach die Bundeseisenbahnen in bundeseigener Verwaltung geführt werden.

Die Bundeseisenbahnen als unselbstständiger Teil der Staatsverwaltung oder als politisch, verwaltungsmäßig und finanziell fast unabhängiges Unternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit - zwischen diesen beiden historischen Gestaltungsformen der Deutschen Eisenbahn bewegt sich die Lösung des Eisenbahngesetzes.²⁾ Zum einen zeigen die einzelnen Bestimmungen, daß es sich bei der DBB um einen Verwaltungszweig der Bundesverwaltung handelt, zum anderen entspricht das Gesetz der Einrichtung des Sondervermögens und läßt erkennen, daß das Gesetz der DBB, ohne sie der Bundesverwaltung im Ganzen zu entfremden, auf finanziell-wirtschaftlichem Gebiet eine gewisse freie Betätigung gewährt, wobei unerheblich ist, ob sie als eine wirtschaftlich selbstständigte Bundesanstalt des öffentlichen Rechts³⁾ oder eine teilrechtsfähige Anstalt⁴⁾ bezeichnet wird.

1) BBahnG v. 13. Dez. 1951 (BGBl. I S. 955)

2) Wilhelmi, HH; Staat u. Staatseisenbahnen: in Archiv für Eisenbahnwesen 73. Jg. 1963 S. 161

3) Vgl. Wilhelmi a.a.O. S. 161

4) Vgl. Finger; Eisenbahngesetz, 6. Aufl. § 1; 3a und Huber; Wirtschaftsverwaltungsrecht Bd. I a.a.O. S. 129

Leitende Organe der Bundesbahn sind der Vorstand und der Verwaltungsrat, in ihnen zeigt sich die staatsrechtliche Besonderheit der Bundesbahn, ihre "relative Autonomie".⁵⁾ Insbesondere bei der Gestaltung des Verwaltungsrates gingen die Auffassungen bei den Gesetzesberatungen auseinander. Außer den Fragen nach der Zusammensetzung und nach dem Vorsitz stand hauptsächlich in Streit die Frage, welche Stelle Mitglieder ernennen und welche Befugnisse dem Verwaltungsrat zustehen sollten.

Wegen der einschneidenden Bedeutung der DBB für die wirtschaftliche Entwicklung der Länder wollten diese einen unmittelbaren Einfluß auf die Arbeit des Verwaltungsrates nehmen können⁶⁾ und strebten deshalb - wie bereits im Initiativgesetzentwurf vom 30. März 1950,⁷⁾ der auf einem Entwurf des Landes Nordrhein-Westfalen basierte⁸⁾ - eine weitgehende Autonomie im Sinne des Reichsbahngesetzes vom 30. August 1924⁹⁾ und vom 13. März 1930¹⁰⁾ an. Dies kommt auch in der Stellungnahme zum Regierungsentwurf eines Bundesbahngesetzes vom 14. Sept. 1950¹¹⁾ zum Ausdruck, wo die Tendenz des Entwurfs der Bundesregierung, die Bundesbahn hinsichtlich der Organisation in ein mehr oder weniger enges Abhängigkeitsverhältnis zu den Bundesorganen zu bringen, kritisiert wird.¹²⁾

5) Wilhelmi a.a.O. S. 58

6) Wilhelmi a.a.O. S. 59

7) Vgl. Wilhelmi a.a.O. S. 59

8) Vgl. Wilhelmi a.a.O. S. 58

9) RGBI. 1924 I S. 289

10) RGBI. 1930 II S. 359

11) BT Drucks. I/1341

12) Vgl. hierzu BT Drucks. I/1341 Anlage 2 S. 66

Dieses Bestreben des Bundesrates ließ jedoch die durch das Grundgesetz geschaffene Lage außer acht¹³⁾ und verkannte außerdem, daß die Verselbständigung der Reichsbahn nach dem 1. Weltkrieg durch die Reparationspflichten im Rahmen des Dawes-Abkommens bedingt war.¹⁴⁾ Die grundsätzliche Auseinandersetzung um die beiden Entwürfe fand im Ausschuß für Verkehrswesen statt. Die von diesem beschlossene Fassung des Bundesbahngesetzes stellte weniger einen Kompromiß als einen in wichtigen Punkten eigenständigen Entwurf¹⁵⁾ dar, der dann als Gesetz verabschiedet wurde.

Der Verwaltungsrat besteht aus 20 Mitgliedern, die von der Bundesregierung auf fünf Jahre ernannt werden und zwar je fünf auf Vorschlag des Bundesrates, der wirtschaftlichen Spitzenverbände, der Gewerkschaften und des Bundesverkehrsministers. Er entscheidet über grundsätzliche Angelegenheiten und wichtige Einzelfragen, darunter die Beschlußfassung über die Verwaltungsordnung, den Beschluß über den jährlichen Wirtschaftsplan und die Aufnahme von Krediten sowie Personal- und Tarifmaßnahmen. Der Verwaltungsrat der Deutschen Bundesbahn hat also nicht nur beratende Aufgaben wie der Beirat nach dem Reichsbahngesetz vom 14. Juli 1939,¹⁶⁾ sondern ist ein "echter Verwaltungsrat" mit eigener Entscheidungsbefugnis, ähnlich wie im Reichsbahngesetz von 1924.¹⁷⁾

13) Vgl. Stellungnahme d. Bundesregierung zu den Ausführungen des Bundesrates a.a.O. S. 68

14) Vgl. hierzu Huber: Wirtschaftsverwaltungsrecht Bd. I S. 126

15) Wilhelmi a.a.O. S. 55

16) RGB1. I S. 1205

17) Mayer-Hanstein-Finger: Die Deutsche Bundesbahn, 2. Aufl. 1953 S. 26

Ohne Zweifel hat die Erinnerung an die Rechtsstellung der Reichsbahn nach dem 1. Weltkrieg die gegenwärtige Regelung erleichtert¹⁸⁾ und somit eine Verselbständigung bewirkt, zumal der aufsichtsrechtliche Zuschnitt zwischen den Organen der Deutschen Bundesbahn und dem zuständigen Ressortminister eher an das Verhältnis zu einem Träger mittelbarer Bundesverwaltung als zu einer Oberbehörde erinnert.¹⁹⁾

Die Gruppeneinteilung soll dazu beitragen, daß im Verwaltungsrat aus dem Bereich der Wirtschaft die beiden Sozialpartner ausreichend vertreten sind, daß eine fachlich zweckentsprechende Zusammensetzung erreicht und dem Gedanken des föderativen Staatsaufbaus durch sachgemäße regionale Verteilung über Landschaften des Bundesgebietes Rechnung getragen wird,²⁰⁾ wobei bemerkenswert ist, daß der Interessenföderalismus doppelt so stark repräsentiert ist wie der regionale Föderalismus.²¹⁾ Mit dieser Regelung ist jedenfalls eine unmittelbare Politisierung des Verwaltungsrates vermieden, wenn auch nicht völlig ausgeschlossen.²²⁾

Eigentliches Ziel der Schaffung und Bildung des Verwaltungsrates unter Berücksichtigung der Länder ist die Gewähr, im Gesamtbereich des deutschen Soziallebens und der deutschen Wirtschaft ausreichende Resonanz zu finden,²³⁾ wobei diese durch das Prinzip einer kontinuierlichen Intervention²⁴⁾ der Interessengruppen gewährleistet werden soll.

18) So Kaiser: Repräsentation a.a.O. S. 280

19) So Köttgen: JöR (NF) Bd. 3 S. 112

20) Wilhelmi a.a.O. S. 59

21) Kaiser: Repräsentation a.a.O. S. 281

22) Zweifelnd bezüglich dieser Zielsetzung:
Kaiser a.a.O. S. 281

23) Begründung des Regierungsentwurfs a.a.O. S. 38

24) Vgl. Kaiser: Repräsentation a.a.O. S. 279

3.16. Bundesaufsichtsamt für das Versicherungswesen

Gemäß § 7 des Gesetzes über die Errichtung eines Bundesaufsichtsamtes¹⁾ ist bei grundsätzlichen Entscheidungen, die das Bundesaufsichtsamt im Rahmen seiner Zuständigkeit erläßt, die Mitwirkung der Länder vorgesehen.²⁾ Die Konkretisierung des Begriffs der "Mitwirkung der Länder" erfolgte in der zweiten Durchführungsverordnung zum Gesetz über die Errichtung eines Bundesaufsichtsamtes für das Versicherungswesen.³⁾

Diese Durchführungsverordnung sieht eine Mitwirkung der Länder in der Weise vor, daß ein Länderausschuß gebildet wird, den das BAV vor Erlaß einer grundsätzlichen Entscheidung zu hören hat. Dieser Ausschuß besteht aus je einem Vertreter der zehn Länder und dem Vertreter des Landes Berlin.⁴⁾ Grund für die Mitwirkung der Länder bei den Entscheidungen des BAV ist die Tatsache, daß sich diese Entscheidungen auf die Staatshaushalte der Länder (z.B. durch Ausgleichsforderungen der Versicherungsunternehmen) auswirken können.⁵⁾

1) Gesetz v. 31. Juli 1951 (BGBl. I S. 480)

2) Nach dem Gesetzestext gilt dies auch bei Anordnungen; da jedoch das BAV Anordnungen im Rahmen seiner Zuständigkeit auf Grund der Währungsgesetze nicht mehr erläßt, ist auch insoweit eine Mitwirkung der Länder nicht möglich, so: Fromm-Goldberg: Kom. zum VAG, Berlin, 1966 Anm. 2 zu § 7

3) Gesetz v. 1. Sept. 1952 (BGBl. I S. 610); vgl. auch den Untertitel: Verordnung über die Mitwirkung der Länder

4) Vgl. § 1 d. DVO

5) Vgl. Wieland: Das Deutsche Bundesrecht, Anm. zu § 7 VAG

Widerspricht die Mehrheit der Länder im Ausschuß einer in Aussicht genommenen Entscheidung des BAV, so kann jeder Beteiligte innerhalb einer bestimmten Frist einen Ausgleichsausschuß anrufen.⁶⁾

Dieser Ausgleichsausschuß setzt sich zusammen aus zwei Vertretern des Bundesministeriums für Finanzen sowie dem Präsidenten des Bundesaufsichtsamtes und drei vom Bundesrat bestellten Vertretern. An die Entschliebungen dieses Ausgleichsausschusses ist das Bundesaufsichtsamt gebunden.⁷⁾ Der Ausschuß tritt bei dem Bundesminister für Finanzen zusammen. Sein Sinn und Zweck ist der Ausgleich der gegensätzlichen Interessen der Bundes- und Landesaufsicht auf der Verwaltungsebene,⁸⁾ denn neben der Bundesaufsicht besteht in der Bundesrepublik Deutschland auch eine Landesaufsicht.⁹⁾ Dabei ergibt sich grundsätzlich die zuständige Aufsichtsbehörde aus der Bestimmung des § 3 VAG, wonach das Bundesaufsichtsamt für jene Versicherungsunternehmen zuständig ist, deren Geschäftsbetrieb über ein Land hinausreichen. Letztlich dienen die vom Bundesrat bestellten Vertreter demnach der Geltendmachung der spezifischen Interessen der Landesaufsicht, soweit diese nicht schon durch den Länderausschuß Geltung erlangt haben. Festzustellen ist, daß eine Anrufung des Ausgleichsausschusses bisher noch nicht erfolgte.¹⁰⁾

6) § 2 d. 2. DVO

7) Vgl. § 2 d. 2. DVO

8) Fromm-Goldberg: Kom. a.a.O. S 84 Anm. 2 d

9) Pröhs: Kom. VAG 7. Aufl. München 1977, § 5 BAG-Zusatz

10) Fromm-Goldberg: Kom. a.a.O. S. 84 Anm. 2 c

Obwohl durch das Gesetz zur Änderung des Versicherungsaufsichtsgesetzes¹¹⁾ aufgehoben, verdienen die personellen Mitwirkungsrechte des Bundesrates bei der Berufung der ständigen Mitglieder des BAV und der Beiratsmitglieder sowie das Vorschlagsrecht für die Ernennung des Präsidenten besondere Beachtung. Trotz der bestehenden Verantwortung der Bundesregierung für das Bundesaufsichtsamt wurden die obengenannten personellen Mitwirkungsrechte bis zu dieser Neuregelung durch den Bundesrat ausgeübt.

Die Regelung in § 90 Abs. 2 und § 92 Abs. 1 des VAG¹²⁾ ging auf das Gesetz über die privaten Versicherungsunternehmungen vom 12. Mai 1901¹³⁾ zurück. Nach diesem Gesetz wurden der Vorsitzende und die ständigen Mitglieder sowie die Mitglieder des Beirats¹⁴⁾ auf Vorschlag des Bundesrates vom Kaiser ernannt. Das entsprach der Verfassungsrechtslage des Deutschen Reiches. Danach hatte der Bundesrat für verschiedene Reichsbeamte, die gemäß Art. 18 Abs. 1 RV vom Kaiser ernannt wurden, ein Wahl- oder Vorschlagsrecht.¹⁵⁾

11) BGBl. 1974 I S. 3693

12) VAG v. 6. Juni 1931 (RGBl. I S. 315)

13) RGBl. S. 139

14) Gemäß § 72 Abs. 1 d.G.

15) Dieses Recht stand dem Bundesrat zu hinsichtlich der Mitglieder des Rechnungshofs, (Gesetz vom 22. Juni 1833, RGBl. I S. 145) des Reichsgerichts, (§ 125 Abs. 1 d.G. v. 27. Jan. 1877 RGBl. S. 41) des Bundesamts für Heimatwesen, (§ 42 Abs. 2 d.G. v. 12. März 1894 RGBl. S. 262) der Verwaltung des Reichsinvalidenfonds, der Mitglieder des Patentamts und des Reichsversicherungsamts (§ 87 Abs. 3 S. 1 d.G. v. 6. Juli 1884 (RGBl. S. 69)

Dieses althergebrachte Vorschlagsrecht des Bundesrates war bis zur Änderung des Versicherungsaufsichtsgesetzes noch nicht beseitigt worden und durchbrach das Prinzip der personalen und fachlichen Verantwortung. Dieses nur aus historischen Gründen erklärbar¹⁶⁾ und mit dem geltenden Verfassungsrecht nur bedingt zu vereinbarende Verfahren war weder aus sachlichen Gründen geboten noch dem in anderen Bereichen üblichen entsprechend.¹⁷⁾

16) Vgl. auch Begründung der BReg. zum Entw. eines Gesetzes zur Änderung des VAG v. 23. Dez. 1971 BR Drucks. 7/72 S. 9

17) Vgl. z.B. § 5 Abs. 2 d.G. über das Kreditwesen v. 10. Juli 1961 (BGBI. I S. 881) sowie § 224 Abs. 3 Nr. 1 SGG v. 3. Sept. 1953

3.17. Verwaltungsrat und Fachbeiräte der Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung

Die in den Jahren 1950 u. 1951 errichteten Einfuhr- und Vorratsstellen für Getreide und Futtermittel, für Zucker und Rohtabak, für Fette sowie für Schlachtvieh, Fleisch und Fleischerzeugnisse wurden durch das Gesetz über die Neuorganisation der Marktordnungsstellen¹⁾ in der Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung, einer rechtsfähigen Anstalt des öffentlichen Rechts,²⁾ zusammengeschlossen, um dem durch die Überführung der vorhandenen Agrarregelungen in EG-Marktorganisationen in den tatsächlichen und rechtlichen Verhältnissen eingetretenen Wandel Rechnung zu tragen.³⁾ Aufgabe der Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung ist die Regelung und Ordnung landwirtschaftlicher Märkte; die Vorratsbeschaffung und -verwertung sowie die Feststellung des Finanzbedarfs bilden besondere Schwerpunkte.⁴⁾

Organe der Anstalt sind der Vorstand und der Verwaltungsrat,⁵⁾ der sich aus Vertretern der Obersten Landesbehörden, der Landwirtschaft, der Verbraucher, des Handels, der Verarbeitungsbetriebe und weiterer Institutionen, die durch die Interessen der Anstalt berührt werden, zusammensetzt.⁶⁾ Die Vertreter der Obersten Landesbehörden werden vom Bundesrat bestellt und abberufen.⁷⁾

1) Gesetz v. 23. Juni 1976 (BGBl. I S. 1601)

2) § 2 d.G.

3) Vgl. Reg.Begr. BR Drucks. 359/75 S. 12

4) § 1 Abs. 2 u. 3 d.G.

5) § 3 d.G.

6) § 5 Abs. 1 d.G.

7) § 5 Abs. 1 Nr. 13 d.G.

In seiner Zusammensetzung ist der Verwaltungsrat dazu bestimmt und geeignet, in Verbindung mit den Fachbeiräten die Belange und Fachkenntnisse der Wirtschaft und der Verbraucher, aber auch die Sachkenntnis der mit der Materie vertrauten Obersten Landesbehörden auf einem institutionellem Wege an die Anstalt heranzutragen und diese in ihrer Aufgabenerfüllung zu beraten.⁸⁾ Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, daß die Tätigkeit der Anstalt durch umfassende Vorschriften und das Weisungsrecht des Bundesministers für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten streng gebunden ist.⁹⁾

Daneben befindet der Verwaltungsrat u.a. auch über die Einsetzung von Fachbeiräten,¹⁰⁾ die für die warenbezogenen Fachbereiche zu bilden sind und denen die Beratung des Vorstandes und des Verwaltungsrates sowie das Aufzeigen von Marktentwicklungen obliegt.¹¹⁾ Wie der Verwaltungsrat setzen sich die Fachbeiräte zusammen aus sachverständigen Vertretern der Erzeuger, des Handels, der Verarbeitungsbetriebe und der Verbraucher, die vom Verwaltungsrat ernannt werden sowie aus Vertretern der Obersten Landesbehörden, die vom Bundesrat bestellt und abberufen werden.¹²⁾

Aus dieser Zusammensetzung des Verwaltungsrats und der Fachbeiräte, die letztlich dem institutionellen Einbringen des interessierten Sachverständes dient, wird deutlich, daß dem Recht des Bundesrates, die Vertreter der Obersten Landesbehörden zu bestellen, lediglich Koordinationscharakter zukommt.

8) § 9 Abs. 1 d.G.

9) Vgl. Reg.Begr. a.a.O. zu § 1

10) § 9 Abs. 1 d.G.

11) § 13 d. VO über die Satzung der BAuM vom 28. Juni 1976 (BGBl. I S. 1693)

12) § 7 d.G.

3.18. Der Sachverständigenausschuß für explosionsgefährliche Stoffe

Die Bildung des Sachverständigenausschusses für explosionsgefährliche Stoffe beim Bundesminister des Innern erfolgte auf Grund der gesetzlichen Ermächtigung des § 6 Abs. 2 des Gesetzes über explosionsgefährliche Stoffe¹⁾ und der Ersten Verordnung zum Sprengstoffgesetz.²⁾ Er setzt sich zusammen aus Vertretern beteiligter Bundes- und Landesbehörden,³⁾ der Prüfstellen,⁴⁾ der Träger der gesetzlichen Unfallversicherung⁵⁾ sowie der Wirtschaft⁶⁾ und der Gewerkschaften,⁷⁾ die vom Bundesminister des Innern auf Vorschlag berufen werden. Dabei ist dem Bundesrat das Vorschlagsrecht der sechs Vertreter der Landesregierungen zugewiesen.⁸⁾

Mit der Bildung eines Sachverständigenausschusses wurde eine frühere Verwaltungspraxis fortgesetzt,⁹⁾ rechtzeitig, d.h. vor Erlaß von Rechtsvorschriften, ein technisch sachverständiges Gremium anzuhören, um bei der Entscheidung der vielfach sehr schwierigen technischen und chemischen Fragen die Sachkenntnis von Experten heranziehen zu können.¹⁰⁾

1) Sprengstoffgesetz v. 13. Sept. 1976 (BGBl. I S. 2737)

2) v. 23. Nov. 1977 (BGBl. I S. 2141)

3) § 6 Abs. 2 d.G.; § 45 Abs. 3 Nr. 1 u. 2 VO

4) § 6 Abs. 2 d.G.; § 45 Abs. 3 Nr. 3 u. 6 VO

5) § 6 Abs. 2 d.G.; § 45 Abs. 3 Nr. 5 VO

6) § 6 Abs. 3 d.G.; § 45 Abs. 3 Nr. 7 VO

7) § 6 Abs. 2 d.G.; § 45 Abs. 3 Nr. 8 VO

8) § 45 Abs. 5 VO

9) Vor Inanspruchnahme der Gesetzgebungs-Kompetenzen durch den Bund bestand bereits ein Ausschuß, so:

Apel-Keusgen: Das Deutsche Bundesrecht III B 78, S. 87

10) Reg.Begr. zum Entw. BT Drucks. V/1268 S. 44

Hierbei läßt die Zusammensetzung des Ausschusses die Vielfalt der möglichen zu berücksichtigenden Gründe erkennen, die zur Beurteilung besonderer Regelungen herangezogen werden müssen.¹¹⁾ Der Sachkenntnis der Länderbehörden kommt besonderes Gewicht zu, da den Ländern noch nach Erlaß des Sprengstoffgesetzes von 1969¹²⁾ im Hinblick auf die damalige Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern bis zur 34. Änderung des Grundgesetzes¹³⁾ die Regelung des nichtgewerblichen Bereiches oblag. Welche Bedeutung dieser Sachkenntnis der Ländervertreter zukommt, wird zudem aus der Tatsache ersichtlich, daß die in dem Entwurf zur Ersten Verordnung zur Durchführung des Gesetzes über explosionsgefährliche Stoffe vorgesehene Anzahl von fünf Vertretern der Landesregierungen aus den fachlich beteiligten Ressorts¹⁴⁾ auf sechs erhöht wurde, um neben den Vertretern des Innenressorts zusätzlich Vertretern des Wirtschaftsressorts sachlich angemessene Beteiligungsmöglichkeiten zu gewährleisten.¹⁵⁾

Daraus ist zu ersehen, daß das Vorschlagsrecht des Bundesrates die angemessene Vertretung eines jeden Sach-Ressorts gewährleisten soll, um der unterschiedlichen Zuständigkeitsverteilung in den einzelnen Bundesländern Rechnung zu tragen.¹⁶⁾

11) Kohler, Hans: Neuregelung des Rechts der explosionsgefährlichen Stoffe, Kissing 1977, S. 45

12) Gesetz vom 25. Aug. 1969 (BGBl. I S. 1358)

13) Gesetz vom 23. Aug. 1976 (BGBl. I S. 2383) auf Antrag des Landes Niedersachsen BR Drucks. 76/76

14) § 1 Abs. 3 Nr. 2 d. VO BR Drucks. 536/69 S. 2

15) Begründung des Antrages des Landes Hessen BR Drucks. 536/2/69

16) Vgl. Begründung des Antrages a.a.O., Rdnr. 4

3.19. Der Beirat für Ausbildungsförderung beim Bundesminister für Bildung und Wissenschaft

Der Beirat für Ausbildungsförderung wurde auf Grund der Beiratsverordnung¹⁾ beim Bundesminister für Jugend, Familie und Gesundheit errichtet.²⁾ Mit der Errichtung des Beirates wurde die in der Begründung zu § 44 des Regierungsentwurfs bekundete Absicht verwirklicht, ein solches Beratungsgremium zu schaffen, obwohl dessen Errichtung nicht mehr zwingend vorgeschrieben, sondern dem Ermessen des zuständigen Bundesministers anheimgestellt worden war.⁵⁾

Der Grund zu dieser Regelung - den Beirat für Ausbildungsförderung nicht mehr gesetzlich zu begründen, wie dies noch § 28 des alten Ausbildungsförderungsgesetzes vorgesehen hatte - war die Absicht der Bundesregierung, Beiräte und andere Beratungsgremien leichter auflösen zu können, wenn die Notwendigkeit zur Beratung der Regierung in den jeweiligen Angelegenheiten nicht fortbesteht.⁶⁾ Da sich der alte Beirat als ein sachkundiges Organ erwiesen hatte und auch für die Zukunft wichtige Aufgaben im Bereich der individuellen Ausbildungsförderung zu erfüllen waren, konnte der zuständige Bundesminister auf ein in der Vergangenheit bewährtes Organ nicht verzichten.⁷⁾

1) Verordnung über die Errichtung eines Beirats für Ausbildungsförderung vom 11. Nov. 1971 (BGBl. I S. 1801, BGBl. III 2171-2-3-1)

2) Vgl. § 1 der VO

3) Gesetz über die individuelle Förderung der Ausbildung (Berufsausbildungsförderungsgesetz) v. 26. Aug. 1971 (RGBl. I S. 1409)

4) Vgl. hierzu Begründung des Regierungsentwurfs in BT Drucks. VI/1975 zu § 44 S. 38

Der Beirat berät den Bundesminister für Jugend, Familie und Gesundheit bei der Durchführung des Ausbildungsförderungsgesetzes, dessen weiterer Ausgestaltung sowie der Berücksichtigung neuer Ausbildungsformen⁸⁾ und setzt sich aus vier Vertretern aus den Lehrkörpern der Ausbildungsstätten, fünf Vertretern aus dem Kreis der Auszubildenden und vier Vertretern der Obersten Landesbehörden für Ausbildungsförderung, die auf Vorschlag des Bundesrates berufen werden⁹⁾ sowie aus sieben weiteren, genauer bezeichneten Gruppen zusammen.¹⁰⁾

Ursprünglich war die Anzahl der Vertreter, die vom Bundesrat benannt werden konnte, auf elf festgelegt,¹¹⁾ um dem Bundesrat zu ermöglichen, sein Vorschlagsrecht gemäß § 3 der Verordnung so auszuüben, daß jedes Bundesland im Beirat repräsentiert ist.¹²⁾ Die Anzahl der Vertreter der Obersten Landesbehörden für Ausbildungsförderung wurde auf zwei festgelegt, damit jeweils ein Flächenstaat und ein Stadtstaat im Beirat repräsentiert sein konnte.¹³⁾ Die Anzahl der letzteren wurde auf Empfehlung des Bundesratausschusses für Jugend, Familie und Gesundheit mit der Begründung auf vier erhöht, es könne nicht erwartet werden, daß die Vertreter aus den Lehrkörpern und dem Kreis der Auszubildenden die Länderinteressen wahrnehmen würden.¹⁴⁾

5) Gesetz über die individuelle Förderung der Ausbildung in BT Drucks. V 4377 S. 9 sowie BR Drucks. 406/69

6) Vgl. Reg.Begr. a.a.O. S. 38

7) Vgl. Begr. zu § 1 d. VO in BR Drucks. 443/71 S. 2

8) § 44 Abs. 1 Berufsausbildungsförderungsgesetz

9) § 3 Abs. 1 d. Beirats VO

10) § 2 d. Beirats VO

11) Vgl. ursprüngliche Fassung der VO: BR Drucks. 443/71 S. 2 u. 3

12) Begründung der VO a.a.O. zu § 2

13) Begründung der VO zu § 2 a.a.O. S. 3

14) So: Empfehlungen der Ausschüsse, BR Drucks. 443/1/71

Daraus wird ersichtlich, daß der Grund der personellen Beteiligungsrechte im Beirat trotz der vom Bundesrat in seiner Stellungnahme zu § 44 des Regierungsentwurfs geäußerten kritischen Bedenken - unabweisbare Sachgründe, die die Errichtung des Beirates geboten hätten, wurden bezweifelt¹⁵⁾ - in der Aktualisierung von Länderinteressen liegt. Da die Ausbildungsförderung bis zum Erlaß des Ausbildungsförderungsgesetzes weitestgehend Sache der Länder war,¹⁶⁾ entspricht dies auch der historischen Entwicklung. Erst nach einem umfassenden Bericht von Bund und Ländern wurde von den Länderministerpräsidenten der Vorschlag gemacht, dem Bund die konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit für diesen Regelungsbereich zu übertragen, was durch die Ergänzung des Grundgesetzes vom 12. Mai 1969 erfolgte.¹⁷⁾ Da diese Ergänzung von Artikel 74 Nr. 13 GG einen Ausschnitt aus der Gesetzgebungszuständigkeit der Länder im kulturellen Bereich dem Bund zugesprochen hat, stellen diese Beteiligungsrechte deshalb sicher, daß innerhalb des Beratungsgremiums die kulturellen Belange der Länder gewahrt bleiben.

15) Stellungnahme des Bundesrates in BT Drucks. VI/1975, S. 51

16) Vgl. hierzu Bericht über den Stand der Maßnahmen auf dem Gebiet der individuellen Förderung von Ausbildung und Fortbildung v. 20. März 1967 in BT Drucks. VI/1580

17) 22. Änd.Gesetz vom 12. Mai 1969 (BGBl. I S 363)

3.20. Der Bewertungsbeirat

Die Institution des Bewertungsbeirats¹⁾ dient der Sicherung der Gleichmäßigkeit der Bewertung des land- und forstwirtschaftlichen Vermögens²⁾. Insbesondere hat er die Aufgabe, Vorschläge für die Festsetzung von Ertragswerten, Vergleichswerten und Nominalwerten zu machen,³⁾ wenn auch Gesetz- und Verordnungsgeber an diese nicht gebunden sind.⁴⁾ Zu deren Entwicklung ist er der Sachkunde seiner Mitglieder wegen besonders geeignet.⁵⁾

Er ist beim Bundesminister der Finanzen gebildet und gliedert sich in vier Abteilungen. Jeder Abteilung und Unterabteilung gehören der Bundesminister der Finanzen oder ein von ihm beauftragter Beamter des Bundesfinanzministeriums und ein vom Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten beauftragter Beamter⁷⁾ sowie eine festgelegte⁸⁾ Anzahl weiterer Mitglieder an. Diese werden auf Vorschlag des Bundesrates durch den Bundesminister der Finanzen im Einvernehmen mit dem Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten berufen, wobei auch die Rücknahme der Berufung von der Zustimmung des Bundesrates abhängig ist.⁹⁾

1) Bewertungsbeirat gem. § 63 d. Bewertungsgesetzes (BewG) i.d.F. v. 26. Sept. 1974 (BGBl. I S. 2369)

2) Rössler-Troll-Langner: Kommentar zum Bewertungsgesetz, München 11. Aufl. 1977 zu § 63 Rdnr. 2, S. 475

3) § 65 BewG

4) Rössler, Rudolf: Wörterbuch des Steuerrechts, Freiburg 1978, S. 34

5) Steinhardt, Rolf: BewG-Kommentar, Herne 5. Aufl. 1975 zu § 65

6) Vgl. § 63 Abs. 1 u. 2 BewG

7) § 64 Abs. 1 Nr. 1 a u. b BewG

8) Vgl. § 64 Abs. 1 Nr. 2-4 BewG

9) § 64 Abs. 3 BewG

Dieses Vorschlagsrecht des Bundesrates als der verfassungsmäßigen Vertretung der Länder soll deren Einfluß bei der Berufung der Mitglieder entsprechend dem staatlichen Aufbau des Bundes auf föderalistischer Grundlage sichern.¹⁰⁾ Von einer Aufteilung der Mitglieder auf die einzelnen Länder wurde abgesehen und die Auswahl geeigneter Bewerber dem Bundesrat übertragen.¹¹⁾ Damit soll erreicht werden, daß eine sinngemäße Aufteilung der Mitglieder des Bewertungsbeirats auf die interessierten Länder erfolgt.¹²⁾

Bei dieser Regelung ist eine Erweiterung der Mitwirkungsrechte der Länder nach Gründung der Bundesrepublik Deutschland zu konstatieren. Während § 17 des Reichsbewertungsgesetzes dem Reichsrat lediglich die Bestimmung zweier vertreterentsendender Länder¹³⁾ sowie dreier Landwirte¹⁴⁾ übertrug, werden nunmehr alle nichtbeamteten Mitglieder des Bewertungsbeirats auf Vorschlag des Bundesrates berufen. Neben dem Gedanken der föderalistischen Grundlage dürfte auch beim erweiterten Vorschlagsrecht die Überlegung leitend gewesen sein, ein Organ zu schaffen, dessen Sachkunde und Unparteilichkeit außer jedem Zweifel steht.¹⁵⁾

10) Rössler-Troll-Langner a.a.O. § 64 Rdnr. 4
Güsching-Stenger: Kommentar zum BewG I, Köln 1978
7. Aufl. Rdnr. 4 sowie Begründung zum Reg.Entw.
des Gesetzes über die Bildung eines vorläufigen
Bewertungsbeirats v. 28. Sept. 1970 in: BT Drucks.
VI/975 S. 5

11) Begründung zum Reg.Entw. a.a.O. S. 6

12) Begründung zum Reg.Entw. a.a.O. S. 6

13) Vgl. § 17 Abs. 2 Nr. 2 RBewG v. 20. Aug. 1925
(RGBI. I S 214)

14) § 17 Abs. 2 Nr. 3, Nr. 4 RBewG

15) So bereits: Begründung des Reg.Entw. zu § 17 RBewG in:
Fabisch-Krekeler: Kommentar zum RBewG, Berlin 1931 S. 93

3.21. Der Beschußrat

Der Beschußrat beim Bundesminister des Innern¹⁾ wurde auf Grund des § 26 Abs. 2 des Waffengesetzes²⁾ gebildet. Ihm obliegt die Aufgabe, den Bundesminister in technischen Fragen zu beraten³⁾ d.h. ihn auf waffen- oder munitionstechnischem Gebiet anzuregen und bei der Vorbereitung solcher Maßnahmen mitzuwirken.⁴⁾ Eine beschließende Funktion kommt ihm hierbei nicht zu, er hat lediglich eine beratende Stimme.⁵⁾

Dem Beschußrat gehören 22 Mitglieder an, die vom Bundesminister des Innern berufen und abberufen werden.⁶⁾ Diese setzen sich aus Vertretern der nach dem Waffengesetz zuständigen Prüfbehörden des Bundes, der Beschußämter der Länder, des Hauptverbandes der gewerblichen Berufsgenossenschaften, den Normungsstellen sowie der beteiligten Wirtschafts- und sonstigen Fachkreise zusammen.⁷⁾ Sie müssen auf waffen- und munitionstechnischem Gebiet sachverständig und erfahren sein.⁸⁾

Bei der Berufung der Mitglieder ist das vorgesehene Vorschlags- oder Anhörungsverfahren einzuhalten;⁹⁾ dieses bestimmt, daß die Vertreter der zuständigen

1) § 19 Abs. 1 der 3. Verordnung zum Waffengesetz (3. WaffV) vom 22. Dez. 1976 (BGBl. I 3770)

2) Waffengesetz v. 8. März 1976 (BGBl. I 433)

3) Vgl. § 26 Abs. 2 Waffengesetz
Potrykus, Gerhard: Waffenrecht, 4. Aufl. München 1977
zu § 26

4) Apel, Erich: Waffenrecht - Kommentar, 2. Aufl.
Köln 1977 S. 124

5) Vgl. Apel a.a.O. zu § 19 d. 3. WaffV S. 407

6) Anders als § 19 Abs. 2 d. Beschußgesetzes v. 7. Juni 1939 (BGBl. I 1241), der die Bildung des Rates durch den Reichswirtschaftsminister vorsah.

7) Vgl. hierzu § 19 Abs. 3 d. 3. WaffV sowie
§ 26 Abs. 2 WaffG

8) § 19 Abs. 4 d. 3. WaffV

9) § 19 Abs. 4 d. 3. WaffV

Landesbehörden auf Vorschlag des Bundesrates berufen werden.¹⁰⁾

Grund des Vorschlagsrechtes des Bundesrates und der damit verbundenen Mitwirkungsrechte von Landesbehörden ist die Tatsache, daß bei der Durchführung von Waffengesetzen zahlreiche technische Fragen auftreten, bei deren Beurteilung auch der Sachverstand von Vertretern der Länder nutzbar gemacht werden sollte.¹¹⁾

Dies entspricht auch der historischen Entwicklung. Bereits in § 18 Abs. 2 des Beschußgesetzes¹²⁾ war die Bildung eines Beschußrates mit Vertretern der Beschußämter, die Ländereinrichtungen waren,¹³⁾ vorgesehen und durch die Anordnung über die Bildung eines Beschußrates¹⁴⁾ vollzogen worden. Da sich diese Einrichtung bewährt hatte,¹⁵⁾ wurde sie auch in das neue Waffengesetz übernommen.¹⁶⁾

10) § 19 Abs. 4 Nr. 1 d. 3. WaffV

11) Potrykus: Waffenrecht a.a.O. S. 117 sowie Begründung zur 3. WaffV BR Drucks. 10/73 S. 14

12) Gesetz über die Prüfung von Handfeuerwaffen und Patronen vom 7. Juni 1939 (RGBl. I S. 1241)

13) Vgl. die einleitende Vorbemerkung des Ministerialreferenten in: Pfundtner-Neubert: Sammlung des Deutschen Reichsrechts Ib 47

14) Anordnung v. 12. Jan. 1940 (RWiMB1. S. 62)

15) Die Anordnung über die Bildung eines Beschußrates v. 22. Jan. 1940 galt gemäß Art. 125 Nr. 1 GG als Bundesrecht fort (vgl. BVerfGE 8, 144)

16) Begründung der Bundesregierung zum Entwurf eines Bundeswaffengesetzes v. 29. Dez. 1964 zu § 32 in: BT Drucks. IV/2883 S. 32

3.22. Die technischen Ausschüsse im Bereich der Überwachungsbedürftigen Anlagen

Rechtsgrundlagen und Aufgaben der technischen Ausschüsse ergeben sich aus § 24 Abs. 4 GewO.¹⁾ Ihre Errichtung steht im Ermessen der Bundesregierung²⁾ und ist lediglich bei besonderen technischen Vorschriften zwingend vorgeschrieben.³⁾ Die Ausschüsse setzen sich aus Vertretern der Bundesregierung, der obersten Landesbehörden, der Wissenschaft und der technischen Überwachung sowie Vertretern⁴⁾ der Hersteller und Betreiber der Anlagen zusammen und stellen Gremien von Fachleuten aus dem jeweiligen Aufgabenbereich dar, die als Beiräte⁵⁾ bei der Ausarbeitung der staatlichen technischen Verordnungen herangezogen werden.⁶⁾

Grund dieser Regelung sind letztlich Anforderungen technischer Art, die nur unter Mitwirkung der beteiligten Fachkreise dem jeweiligen Stand der Technik entsprechende Regelungen ermöglichen.⁷⁾

Von der Ermächtigung zum Erlaß von Rechtsverordnungen hat die Bundesregierung für alle überwachungsbedürftigen Anlagen⁸⁾ Gebrauch gemacht und den

1) i.d.F. v. 29. Sept. 1953 (BGBl. I S. 1459)

2) Mayer in Landmann-Rohmer: Kommentar z. GewO Rdnr. 31 zu § 24; Fröhler-Kormann: Kommentar z. GewO, Heidelberg 1978 Rdnr. 39 zu § 24

3) § 24 Abs. 4 S. 3 GewO

4) § 24 Abs. 4 S. 4 GewO

5) Arming, Gerhard: Aufgaben und Befugnisse der technischen Ausschüsse in ArbSch 59/261

6) Plischka, Hans: Technisches Sicherheitsrecht, Berlin 1969 S. 235

7) Begründung d. BR in: Änderungsvorschläge des BR zum Entwurf, BT Drucks. I/4170 Anlage 2 S. 23

8) § 24 Abs. 3 GewO

Deutschen Acetylenausschuß,⁹⁾ den Deutschen Aufzugs-
ausschuß,¹⁰⁾ den Deutschen Ausschuß für brennbare
Flüssigkeiten,¹¹⁾ den Deutschen Ausschuß für explo-
sionsgeschützte elektrische Anlagen,¹²⁾ den Deut-
schen Ausschuß für Getränkeschankanlagen,¹³⁾ den
Deutschen Dampfkesselausschuß,¹⁴⁾ den Deutschen
Druckgasausschuß¹⁵⁾ und den Ausschuß für Gashoch-
druckleitungen¹⁶⁾ gebildet.

Die einzelnen Vertreter der Bundesregierung, der
obersten Landesbehörden, der Wissenschaft und techni-
schen Überwachung, der Hersteller und Betreiber
werden vom jeweils zuständigen Bundesminister berufen.
Die Berufung der Vertreter der Landesregierungen
sowie der obersten Landesbehörden - bis auf die des
Ausschusses für Gashochdruckleitungen -¹⁶⁾ erfolgt
auf Vorschlag des Bundesrates.¹⁷⁾ Hierbei dürfte
das Vorschlagsrecht auf der Koordinationsfunktion
des Bundesrates beruhen.

9) § 30 d. Azetylen VO v. 5. Sept. 1969 (BGBl. I S. 1953)

10) § 26 d. Auszugs VO v. 28. Sept. 1961 (BGBl. I S. 1763)

11) § 23 d. VO über brennbare Flüssigkeiten i.d.F.

d. VO v. 5. Juni 1970 (BGBl. I S. 689)

12) § 17 d. VO über elektrische Anlagen in explosions-

gefährdeten Räumen v. 15. Aug. 1963 (BGBl. I S. 697)

13) § 13 d. VO über Getränkeschankanlagen v. 14. Aug. 1962

(BGBl. I S. 561)

14) § 31 d. VO über die Errichtung und den Betrieb von

Dampfkesselanlagen v. 8. Sept. 1965 (BGBl. I S. 1300)

15) § 27 der Druckgas VO v. 20. Juni 1968 (BGBl. I S. 730)

16) § 14 d. VO über Gashochdruckleitungen v. 17. Dez. 1974

(BGBl. I S. 3591)

17) Das Vorschlagsrecht des Bundesrates ist jeweils in

Abs. 2 der Vorschrift, die die **Zusammensetzung**

des Beirats bestimmt, enthalten; vgl. z.B. § 13 Abs. 2
der VO über Getränkeschankanlagen

So sah bereits der 1923 als Nachfolger der Dampfkessel-Normenkommission gebildete Deutsche Dampfkesselausschuß¹⁸⁾ die Mitgliedschaft von sechs Mitgliedern der Landesregierungen vor, die nach Vereinbarung¹⁹⁾ zu entsenden waren. Im nunmehrigen²⁰⁾ Deutschen Dampfkesselausschuß unter dessen 38 Mitgliedern ebenfalls sechs Vertreter der Landesregierungen²¹⁾ sind, wird die Nominierung der Landesregierungsvertreter dem Bundesrat als dem Organ, in dem diese Vereinbarung zwischen den Ländern stattfindet, übertragen.

Diese Koordinationsfunktion wird zudem noch dadurch belegt, daß im Deutschen Ausschuß für brennbare Flüssigkeiten zwölf Vertreter der Landesregierungen aus den fachlich beteiligten Ressorts²²⁾ berufen werden. Obwohl dadurch jedes einzelne Land im Ausschuß vertreten sein könnte, war Grund der Erhöhung der Anzahl der Ländervertreter²³⁾ von sechs auf zwölf Mitglieder nicht der Gedanke der Berücksichtigung jedes einzelnen Landes, sondern der, daß neben den Erfahrungen der Arbeitsministerien, denen die Gewerbeaufsichtsbehörden unterstellt sind, nunmehr auch die Erfahrungen der Wasseraufsichtsbehörden und der Bauaufsichtsbehörden in den Ausschuß eingebracht werden sollten. Es sollten durch den Bundesrat als Koordinations- und Vereinbarungsorgan zusätzlich je drei Experten dieser Behörden vorgeschlagen werden.²⁴⁾

18) Anlage zur VO über die Anlage von Dampfkesseln v. 14. Dez. 1923 (RGBl. I S. 1229)

19) § 2b der Anlage

20) Zur Geschichte des Deutschen Dampfkesselausschusses instruktiv: von Busch-Trabant: Das Recht der überwachungsbedürftigen Anlagen, Köln 1955, S. 12-14

21) § 31 Abs. 1 d. VO

22) § 23 Abs. 1 d. VO über brennbare Flüssigkeiten

23) Änderung der VO v. 10. Sept. 1964

Zudem korrespondiert dies auch mit der Tatsache, daß bei der Bildung des jüngsten technischen Ausschusses,²⁵⁾ des Ausschusses für Gashochdruckleitungen, die normative Festschreibung des Vorschlagsrechts²⁶⁾ und die damit verbundene Koordinationsfunktion des Bundesrates entbehrlich schien. Weil die für den Arbeitsschutz zuständigen obersten Landesbehörden das Recht haben, zu den Ausschußsitzungen Vertreter, denen auf Verlangen das Wort zu erteilen ist, zu entsenden,²⁷⁾ werden den Ländern ausreichende Einflußmöglichkeiten eröffnet, die ihnen in den übrigen Rechtsverordnungen nicht eingeräumt worden waren.

24) Merländer-Zachen-May: Anlagen zur Lagerung, Abfüllung und Beförderung brennbarer Flüssigkeiten zu Lande (VbF) Bd. I 2. Aufl. Köln 1971 zu § 23 Abs. 2

25) VO v. 17. Dez. 1974

26) § 27 der Druckgas VO v. 20. Juni 1968
(BGBl. I S. 730)

27) § 14 Abs. 5 d. VO

3.23. Der Verwaltungsbeirat der Bundesanstalt für Flugsicherung

Die Bundesanstalt für Flugsicherung¹⁾ wurde 1953 zur Sicherung der Luftfahrt, insbesondere durch Luftverkehrskontrolle, Flugsicherungsberatung, Alarmdienst, Luftnachrichtenübermittlung und Luftnavigationshilfen als dem Bundesverkehrsminister unterstellte nicht rechtsfähige Anstalt errichtet. In der Folgezeit übernahm sie die Aufgaben der alliierten Flugsicherungsdienste.²⁾ Ausschlaggebend für die Wahl der Rechtsform, die die Anstalt eng an den Staat ketten sollte, ohne die Zusammenarbeit aller an der Flugsicherheit Beteiligten zu beeinträchtigen, war der überwiegend hoheitliche wie auch internationale Charakter der Flugsicherung.³⁾

Bei der Durchführung ihrer Aufgaben wird die Bundesanstalt durch einen Verwaltungsbeirat unterstützt. Dieser soll die wirksame Zusammenarbeit aller an der Flugsicherheit Beteiligten fördern und den Bundesminister für Verkehr beraten.⁴⁾ Anders als ein Verwaltungsrat hat er nur Beratungs- und keine Beschlußkompetenz. Er setzt sich aus sechs Vertretern der Bundesministerien und je drei Vertretern des Bundesrates, der Flughafenunternehmen und der Angehörigen des Personals der Bundesanstalt zusammen.⁶⁾ Diese Zusammensetzung soll die Vertretung aller an der

1) Gesetz über die Bundesanstalt für Flugsicherung vom 23. März 1953 (BGBl. I S. 70)

2) Zur geschichtlichen Entwicklung: Begründung des Reg.Entw. in BT Drucks. I/3696 S. 5

3) Medicus: Das Deutsche Bundesrecht VI G 12, Erläuterungen zu § 1

4) § 6 d.G.

5) Stellungnahme der Bundesregierung BT Drucks. a.a.O. Anlage 3, Ziff. II S. 12

6) Begründung des Reg.Entw. a.a.O. S. 7 zu § 5

Flugsicherung hauptsächlich beteiligten Stellen gewährleisten, und dabei im Interesse einer guten und möglichst engen Zusammenarbeit eine der Beteiligung der Bundesministerien entsprechende Beteiligung der Länder und Flughafenunternehmer ermöglichen.⁷⁾

Obwohl die Länder nur mittelbar über die Flughafenunternehmer neben den Gemeinden und teilweise auch dem Bund beteiligt sind, wurde zur Sicherung ihrer Mitarbeit ihre Vertretung vorgesehen. Auch hier dürfte dem Bundesrat eine koordinierende Funktion zukommen. Zum einen geht dies aus der zahlenmäßigen Beschränkung auf drei Vertreter hervor, zum anderen aber aus der gesetzlichen Regelung, daß die von den Flughafenunternehmen und die vom Bundesrat benannten Vertreter nicht dem gleichen Land angehören sollen.⁹⁾ Auf den Änderungsvorschlag des Bundesrates¹⁰⁾ zusätzlich aufgenommen,¹¹⁾ präzisiert diese Regelung die auch bei anderen Gremien dem Bundesrat obliegende Aufgabe, eine regionale Interessenberücksichtigung sicherzustellen. Dabei erfordert diese Regelung auf Grund der unterschiedlichen Benennungsgremien¹²⁾ eine erhöhte Koordination.¹³⁾

7) Reg. Begr. a.a.O. S. 7 zu § 5 d.G.

8) Reg. Begr. a.a.O. FN 7

9) § 5 Abs. 5 d.G.

10) Änderungsvorschläge zum Gesetzesentwurf Nr. 4
BT Drucks. a.a.O. Anlage 2 S. 10

11) Stellungnahme der Bundesregierung a.a.O. S. 12

12) Vgl. § 5 Abs. 1 d.G.

13) Vgl. z.B. Benennung der Vertreter in BR Drucks. 115/53

3.24. Das Bundesinstitut für Berufsbildung

Zur Durchführung von Aufgaben der Berufsbildung wurde durch das Gesetz zur Förderung des Angebots an Ausbildungsplätzen in der Berufsausbildung (Ausbildungsplatzförderungsgesetz)¹⁾ das Bundesinstitut für Berufsbildung als bundesunmittelbare juristische Person des öffentlichen Rechts errichtet.²⁾ Als Nachfolgeinstitution des Bundesinstituts für Berufsbildungsforschung³⁾ und des Bundesausschusses für Berufsbildung⁴⁾ übernahm es deren Aufgabenbereich, ergänzt um solche Aufgaben,⁵⁾ die nicht von einer obersten Bundesbehörde wahrgenommen werden müssen, insbesondere die Beratung, Mitwirkung und Unterstützung der Bundesregierung.⁶⁾ Zum einen sind diese Aufgaben unter dem direkten Einfluß des zuständigen Bundesministers zu erledigen, zum anderen werden sie vom Bundesinstitut für Berufsbildung in Selbstverwaltung selbständig und unabhängig wahrgenommen.⁷⁾

Die Organe des Bundesinstituts für Berufsbildung sind der Generalsekretär und der Hauptausschuß,⁸⁾ dessen Mitglieder am 8. Dez. 1976 zur konstituierenden Sitzung zusammengetreten sind.⁹⁾ Die Kompetenzen des Hauptausschusses, dem je elf Beauftragte der Arbeitgeber, der Arbeitnehmer und der Länder sowie fünf Beauftragte des Bundes¹⁰⁾ angehören,¹¹⁾ ergeben sich aus § 16 Abs. 1 APiFG.

1) Gesetz v. 7. Sept. 1976 (BGBl. I 1976 S. 2658)

2) § 14 Abs. 1 APiFG

3) § 60 Berufsbildungsgesetz (BBiG) v. 14. Aug. 1969

4) § 50 BBiG

5) Im einzelnen § 14 Abs. 2 u. 3 APiFG

6) Begründung der BReg. BT Drucks. 7/3714 S. 90

7) Begründung der BReg. BT Drucks. 7/3714 S. 91

8) § 15 APiFG

9) Antwort d. BReg. v. 13. Dez. 1976 auf die kleine Anfrage in BT Drucks. 7/5952

Diese Organisation soll die für eine sinnvolle und wirksame Berufsausbildungspolitik notwendige Mitwirkung und Mitbestimmung der Beteiligten ermöglichen und sicherstellen, daß deren Sachverstand und Erfahrung in die öffentliche Berufsbildungsverwaltung eingebracht werden. Die Beteiligung der Länder¹²⁾ in einem sehr frühen Stadium soll die notwendige Abstimmung und Kooperation zwischen Bund und Ländern,¹³⁾ insbesondere bei der Abstimmung der inhaltlichen Ordnung der beruflichen Bildung und der gegenseitigen Anrechnung von Bildungsgängen, gewährleisten.¹⁴⁾ Wegen der im Grundgesetz vorgesehenen Aufspaltung der Zuständigkeiten zwischen den Ländern für den schulischen und dem Bund für den außerschulischen Bereich der beruflichen Bildung kommt einer möglichst intensiven Abstimmung zwischen beiden Bereichen große Bedeutung zu, deren endgültige Regelung aus verfassungsrechtlichen Gründen durch eine Verwaltungsvereinbarung zwischen den Beteiligten gefunden werden soll.¹⁵⁾

Dem Recht des Bundesrates, die Beauftragten der Länder vorzuschlagen,¹⁶⁾ kommt lediglich ein verfahrensrechtlicher Charakter zu,¹⁷⁾ da jedes Land durch ein Mitglied vertreten sein kann.

10) Mit ebenfalls elf Stimmen

11) § 16 Abs. 2 AP1FG

12) Begründung a.a.O. zu § 92 S. 93

13) Vgl. hierzu auch: Art. 2 d. BR Entw. für ein Verwaltungsabkommen in BT Drucks. 7/5608 Anhang S. 18 sowie Begründung des BR Beschl. in BR Drucks. 269/76 S. 7

14) Begründung a.a.O. zu § 90 S. 91

15) Angerbauer, Gustav: Ausbildungsplatzförderungsgesetz, Kissingen 1976 S. 58 Er. zu § 14

16) § 16 Abs. 3 AP1FG

17) Vgl. auch Begründung a.a.O. S. 93

3.25. Der Konjunkturrat

Nach § 28 des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft¹⁾ wurde bei der Bundesregierung ein Konjunkturrat für die öffentliche Hand gebildet, dem die Bundesminister für Wirtschaft und der Finanzen, je ein Vertreter eines jeden Landes sowie vier Vertreter der Gemeinden und Gemeindeverbände angehören. Letztere werden vom Bundesrat auf Vorschlag der kommunalen Spitzenverbände bestimmt.

Der Konjunkturrat hat im wesentlichen drei Funktionen: er berät alle zur Erfüllung des Stabilitätsgesetzes erforderlichen konjunkturpolitischen Maßnahmen, erörtert die Möglichkeiten der Deckung des Kreditbedarfs der öffentlichen Haushalte und ist Anhörungsorgan vor der Mittelzuführung an die Konjunkturausgleichsrücklagen und Kreditlimitierungen. Seine Beratungsergebnisse faßt der Konjunkturrat in der Form einer "Stellungnahme, Empfehlung oder Entschliessung".²⁾ Er besitzt keinerlei Beschlußvollmacht und ist ein lediglich beratendes Gremium.³⁾

Er soll den zuständigen Bundesminister bei seiner Meinungsbildung unterstützen und den Vertretern der Haushaltsinteressen der Länder und Gemeinden die Möglichkeit geben, ihre Auffassungen und Anliegen in unmittelbarem Gespräch zur Geltung zu bringen. Damit soll er eine Kooperation von Bund, Ländern und Gemeinden einleiten, die den Rückgriff auf das Verordnungsrecht der Bundesregierung entbehrlich macht.⁴⁾

1) Ges. v. 8. Juni 1976 (BGBl. I S. 585)

2) § 4 d. Geschäftsordnung des Konjunkturrates v. 8. Dez. 1967 (BAZ. v. 23. Dez. 1967)

3) Tiemann, Burkhard: Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern in verfassungsrechtlicher Sicht, Berlin 1970 S. 126

4) Begr. d. BReg. zu § 17 in BR Drucks. 316/66 S. 16

Dabei dient der Konjunkturrat einerseits der Bundesregierung zur Beeinflussung der konjunktur- und handelspolitischen Entscheidung der Länder, andererseits ermöglicht er den Ländern und Gemeinden, Einfluß auf konjunktur- und haushaltspolitische Entscheidungen des Bundes zu nehmen. Insoweit bildet der Konjunkturrat ein Koordinierungsgremium,⁵⁾ das einem faktischen Vorentscheidungsgremium⁶⁾ gleichkommt und verfassungspolitisch im Bund-Länder-verhältnis als Ausgleich dafür anzusehen ist, daß der Bund durch das Stabilitätsgesetz Länder und Gemeinden an die Ziele des § 1 StabG gebunden hat und daneben durch die Ergänzung des Artikels 109 GG die Ermächtigung zu einem unmittelbaren Eingriff in die Haushaltswirtschaften der Länder und Gemeinden erhalten hat.⁷⁾

Obwohl nicht verkannt werden darf, daß den rechtlich unverbindlichen Empfehlungen oder Vorschlägen des Konjunkturrates der Sache nach nicht unerhebliches Gewicht zukommen kann,⁸⁾ weil der Konjunkturrat die wirtschaftspolitischen Leitlinien der föderativen hauswirtschaftlichen Abstimmung setzt, deren Befolgung allein eine Globalsteuerung über die öffentlichen Haushalte ermöglicht, sind verfassungsrechtliche Bedenken unbegründet,⁹⁾ da die politische Verantwortung für alle Entscheidungen bei den Bundes- und Landes-

5) Tiemann a.a.O. S. 126

6) Möller, A., Kommentar zum StabG, Hannover 1968 S. 178

7) Möller a.a.O. S. 179

Kritisch zur Ausgleichsfunktion des Konjunkturrates:
Hesse, K.; AöR 98,24

8) Hesse, K.; AöR 98,24

9) Vgl. Benda: Aktuelle Ziele der Wirtschaftspolitik
und tragende Grundsätze der Wirtschaftsverfassung
NJW 67,850

regierungen, deren Vertreter im Konjunkturrat an den Beratungen teilgenommen haben, liegt¹⁾ und deren verantwortliche Willensentscheidung nicht beeinträchtigt wird.¹¹⁾

Dem Bundesrat steht ein Auswahlrecht¹²⁾ nur bei der Bestimmung der Vertreter der Gemeinden und Gemeindeverbände zu, so daß sich seine Bedeutung in der Koordination gebietskörperschaftlicher Interessen erschöpft. Diese Koordinationsfunktion läßt sich auch daran verdeutlichen, daß dem Bundesrat nach dem ursprünglichen Regierungsentwurf auch das Recht zur Bestimmung der Ländervertreter zugewiesen war,¹³⁾ dieses Recht aber nach Erhöhung der Mitgliederzahl den Ländern unmittelbar übertragen wurde.

10) Möller a.a.O. S. 179

11) Stern-Münch-Hansmeyer: Kommentar zum StabG, 2. Aufl. Stuttgart 1972 zu § 18 III 1 S. 321

12) Möller a.a.O. S. 179

13) § 17 d. Reg.Entw. in BR Drucks. 316/66

3.26. Der Finanzplanungsrat

Zur Koordinierung der Finanzplanungen des Bundes, der Länder, der Gemeinden und Gemeindeverbände wurde nach § 61 des Haushaltsgrundsätzegesetz¹⁾ ein Finanzplanungsrat gebildet. Er stellt das Gegenstück zu dem für konjunkturelle Fragen berufenen Konjunkturrat dar;²⁾ gleich diesem setzt er sich aus Vertretern der Bundesregierung, der Länder sowie der Gemeinden und Gemeindeverbände zusammen.

Er ist beauftragt, Empfehlungen für eine Koordination der Finanzplanungen der in ihm vertretenen Gebietskörperschaften auszusprechen und einheitliche Gliederungssysteme, Veranschlagungsrichtlinien und ökonomische Grundannahmen zu erarbeiten.³⁾ Dabei bleibt die Entscheidungsbefugnis letztlich bei Parlament und Regierung, da die Koordinierung nur auf freiwilliger Grundlage erfolgt.⁴⁾

Vergleichbar dem Konjunkturrat, beschränken sich auch beim Finanzplanungsrat die Rechte des Bundesrates auf das Auswahlrecht. Auch hier erschöpft sich seine Bedeutung in der Koordination gebietskörperschaftlicher Interessen.

1) v. 19. Aug. 1969 (BGBl. I S. 1273)

2) Begründung d. BReg. zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des StabG in BR Drucks. 514/67 S. 2

3) Finanzbericht 1970 S. 151 ff.

4) § 61 Abs. 3 HGrG

3.27. Der Kohlenbeirat beim Bundesbeauftragten für den Steinkohlenbergbau und die Steinkohlenbergbaugebiete

Wenn auch das Kohlegesetz¹⁾ als Zeitgesetz am 31. Dez. 1977 wieder außer Kraft getreten ist²⁾ so wird der Kohlenbeirat in die Untersuchung einbezogen, um zusätzliche Aspekte von Vorschlagsrechten des Bundesrates zu verdeutlichen.

Das Kohlegesetz war Kernstück der kohle- und energiepolitischen Maßnahmen, die die von der Großen Koalition getragene Bundesregierung im Jahre 1967 eingeleitet hatte.³⁾ Für die gesetzliche Regelung war die Situation des Steinkohlenbergbaus entscheidend. Dieser befand sich in einer Strukturkrise, die eine umfassende Neuordnung des Kohlebergbaus unumgänglich machte.⁴⁾ Die primäre Zielsetzung des Kohlegesetzes war die Verbesserung der Struktur des Steinkohlebergbaus und der Steinkohlebergbaugebiete durch Maßnahmen zur Anpassung von Produktion und Absatz.

Um auf dieses Ziel hinzuwirken, wurde ein Bundesbeauftragter für den Steinkohlebergbau als Bundesoberbehörde eingesetzt⁵⁾ und dem Bundesminister für Wirtschaft unmittelbar unterstellt.⁶⁾ Neben anderen,

1) Gesetz zur Anpassung und Gesundung des deutschen Steinkohlebergbaus und der deutschen Steinkohlenbergbaugebiete v. 15. Mai 1968 (BGBl. I S. 365)

2) § 44 d.G.

3) Zydeck, Hans: Das deutsche Bundesrecht III D 11 Erläut. S. 31

4) Zur Entstehungsgeschichte vgl. Streckel, Siegmars: Die Ruhrkohle AG, Frankfurt 1973 S. 23 ff, sowie Kuhnke, Hans: Die Ruhrkohle AG, Essen 1969 S. 20

5) § 1 Abs. 1 d.G.

6) Der damalige Bundesminister für Wirtschaft, Schiller, hatte die Sanierungsmaßnahmen initiiert vgl.: Wirtschaftspolitik in Daten 1967 S. 34

gesetzlich genau fixierten Aufgaben, hatte er im Zusammenwirken mit dem Kohlenbeirat die Absatzaussichten zu prüfen⁷⁾ sowie gemeinsam mit diesem eine Untersuchung der Unternehmensentwicklung im Steinkohlebergbau zu erörtern.⁸⁾

Den 26 Mitgliedern des Kohlenbeirats gehörten neben vier auf Vorschlag des Bundesrats berufenen Mitgliedern Vertreter der Arbeitgeber und Arbeitnehmer des Steinkohlebergbaus, der Kohleverbraucher, der konkurrierenden Erzeuger und Importeure, der Spitzenorganisationen der Arbeitnehmer sowie der Aktionsgemeinschaft Deutsche Steinkohlenreviere GmbH an.⁹⁾

Leitendes Motiv für die Einsetzung und Einschaltung des Kohlenbeirats beim Bundesbeauftragten war das Bestreben des Gesetzgebers, den Bundesbeauftragten für Steinkohle seine ihm übertragenen Aufgaben möglichst wirtschaftsnah wahrnehmen zu lassen. Aus diesem Grunde und mit Rücksicht auf die Notwendigkeit, zu einem engen Zusammenwirken aller an den Energie- und Strukturproblemen beteiligten Stellen zu kommen, um einerseits eine geordnete Anpassung im Steinkohlebergbaubereich durchzusetzen und um andererseits möglichst kurzfristig eine Belebung der Wirtschaftstätigkeit in den Steinkohlebergbaubetrieben zu erreichen, wurde dieses Beratungsorgan geschaffen.¹⁰⁾

Während der Entwurf der Bundesregierung¹¹⁾ lediglich drei Ländervertreter im Kohlenbeirat vorsah,

7) § 2 Abs. 1 d.G.

8) § 19 d.G.

9) Vgl. im einzelnen § 8 d.G.

10) Zydeck: Das deutsche Bundesrecht a.a.O. S. 40

11) § 8 des Gesetzesentwurfs vom 24. Mai 1967 in
BT Drucks. V/2078

wurde die Anzahl der Ländervertreter in der endgültigen Fassung des Gesetzes auf vier erhöht. Den obengenannten Gründen Rechnung tragend, sollte über die Aufnahme von Vertretern der wichtigsten kohlefördernden Bundesländer Nordrhein-Westfalen, Saarland und Hessen hinaus auch die Beteiligung anderer, zusätzlich aufgenommener Kohleförderländer gesichert werden. Sah der Gesetzesentwurf der Bundesregierung in der Anlage lediglich die Bergbauggebiete Ruhr, Aachen und Saarland vor, so wurden in die endgültige Anlage auch Bergbauggebiete Bayerns und Hessens aufgenommen.¹²⁾ Dem Kooperationsgedanken entsprechend wurde die Entsendung eines weiteren Vertreters erforderlich.

Ersichtlich wurde dabei die bei anderen Gremien festgestellte Koordinationsfunktion zusätzlich an dem Erfordernis der Berücksichtigung regionaler Interessen der betroffenen Länder ausgerichtet.

12) Vgl. Anlage zum Gesetz a.a.O.

- 3.28. Der Beirat beim Bundesamt für gewerbliche Wirtschaft zur Durchführung des Gesetzes über die weitere Sicherung des Einsatzes von Gemeinschaftskohle in der Elektrizitätswirtschaft (3. Verstromungsgesetz)

Der Beirat, der gemäß § 10 Abs. 1 des Gesetzes¹⁾ beim Bundesamt für gewerbliche Wirtschaft gebildet wird und Vorbilder in zahlreichen neuen Vorschriften des Wirtschaftsrechts besitzt, berät das Bundesamt bei der Durchführung des Gesetzes. Wie aus dem Gesetzeswortlaut ersichtlich, hat er keine eigene Entscheidungsbefugnis, sondern wird lediglich beratend tätig. Auch diese Beratung hängt von einer Initiative des Präsidenten des Bundesamtes für gewerbliche Wirtschaft ab.³⁾

Er setzt sich zusammen aus 18 Mitgliedern, die vom Bundesminister für Wirtschaft berufen werden. Ein Benennungsrecht steht den im einzelnen genannten⁴⁾ Wirtschaftskreisen sowie für drei Mitglieder dem Bundesrat zu. Der Grund für die Benennungsrechte des Bundesrates und der beteiligten Wirtschaftskreise ist unmittelbar aus dem "Motivzweck" des Gesetzes ersichtlich und erschließt sich aus den Gesetzesmaterialien.⁵⁾

1) Gesetz über die weitere Sicherung des Einsatzes von Gemeinschaftskohle in der Elektrizitätswirtschaft (3. Verstromungsgesetz) v. 13. Dez. 1974 (BGBl. I S. 3473)

2) Heinze, Christian: Gesetz zur Sicherung des Steinkohleneinsatzes, Berlin u. Frankfurt 1967, S. 89 zu § 3

3) § 10 Abs. 4 d.G.

4) § 10 Abs. 2 d.G.

5) Vgl. hierzu die Ausführungen des Bundeswirtschaftsministers und weiterer Redner in: Sten. Ber. der 53-Sitzung des V BT am 30. Juli 1966, S. 2556 ff. sowie die Begründungen der einzelnen Anträge der Bundesländer in BR Drucks. 163/66

Er besteht darin, den Kohlenbergbaurevieren die Möglichkeit für Maßnahmen zur strukturellen Anpassung an die durch das Vordringen anderer Energieträger auf den deutschen Markt veränderte Lage zu geben. Die Befürchtung vor unzumutbaren Nachteilen für die im Kohlenbergbau Tätigen und Schäden für die Gesamtbevölkerung der Reviere sowie das besondere Interesse an der Sicherstellung einer kontinuierlichen und störungsfreien Versorgung der Elektrizitätswirtschaft mit Ersatzenergien haben ein rasches Eingreifen des Gesetzgebers erforderlich gemacht.⁶⁾

Durch die Bildung des Beirats soll neben den beteiligten Wirtschaftskreisen auch den Bundesländern die Möglichkeit gegeben werden, ihre Interessen bei der Beratung des Bundesamtes für gewerbliche Wirtschaft bei der Durchführung des Gesetzes vorzubringen.⁷⁾ Dabei gewährleistet das Benennungsrecht des Bundesrates die Beachtung der regionalen Interessen bei den Entscheidungen des Bundesamtes.⁸⁾

6) Eine anschauliche Schilderung der Entstehungsgeschichte des Gesetzes in: Gubelt, Manfred: Das Gesetz zur Sicherung des Steinkohleneinsatzes, Düsseldorf 1968, S. 26 - 36

7) Gubelt a.a.O. S. 138

8) Begründung des Reg.Entw. in BR Drucks. 163/1/66 S. 6

3.29. Deutscher Rat für Stadtentwicklung

Das Gesetz über städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen in den Gemeinden (Städtebauförderungsgesetz)¹⁾ verfolgt - ergänzend zum Bundesbaugesetz - das Ziel, die geordnete Siedlungsentwicklung im gesamten Bundesgebiet unter besonderer Berücksichtigung des Zusammenwirkens von Bund, Ländern und Gemeinden zu fördern.²⁾

Als koordinierende Institution³⁾ wurde bei der Bundesregierung ein "Deutscher Rat für Stadtentwicklung" geschaffen, in dem die Minister der von städtebaulichen Fragen berührten Bundesministerien,⁴⁾ Vertreter der Länder⁵⁾ und Gemeinden⁶⁾ sowie Wissenschaftler und andere anerkannte Persönlichkeiten⁷⁾ unter Vorsitz des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau mitwirken. Als wirksames Instrument des kooperativen Föderalismus⁹⁾ soll er Empfehlungen, Orientierungsdaten und Stellungnahmen zur Siedlungsentwicklung erarbeiten.¹⁰⁾ Entscheidungsbefugnisse stehen ihm jedoch nicht zu.¹¹⁾

1) Gesetz i.d.F. v. 18. Aug. 1976 (BGBl. I S. 2318)

2) Vgl. § 1 Abs. 1 d.G.

3) Begründung d. BReg. zum Entwurf eines Städtebauförderungsgesetzes BR Drucks. 1/76 S. 54 zu § 66

4) § 89 Abs. 1 Nr. 1 d.G.

5) § 89 Abs. 1 Nr. 2 d.G.

6) § 89 Abs. 1 Nr. 3 d.G.

7) § 89 Abs. 1 Nr. 4 d.G.

8) § 89 Abs. 2 S. 1 d.G.

9) Reg.Begr. zum StBauFG a.a.O. S. 54

10) Vgl. im einzelnen § 89 Abs. 2 Nr. 1-4 d.G.

11) Püttner-Schöning: Kommentar zum StBauFG 2. Aufl.
Düsseldorf 1976, Rdnr. zu § 89

Neben der Zusammensetzung fällt auf, daß die vier Vertreter der Gemeinden und Gemeindeverbände vom Bundesrat auf Vorschlag der kommunalen Spitzenverbände bestimmt werden,¹²⁾ während die sonstigen Vertreter entweder von den Ländern selbst oder aber von der Bundesregierung benannt werden.

Daraus kann geschlossen werden, daß bei der Bestimmung der Gemeinde- und Gemeindeverbandsvertreter der Bundesrat lediglich eine koordinierende Funktion ausübt. Während neben den elf Vertretern eines jeden Landes¹³⁾ den Landesregierungen entsprechend der Anzahl der Länder ein gemeinsames Benennungsrecht von elf Wissenschaftlern übertragen worden war und somit - zumindest im Wege der Selbstkoordination, notfalls im Kompromißwege -¹⁴⁾ jedem Land eine Benennungsmöglichkeit eröffnet worden war, mußte bei der Benennung von nur vier Vertretern von Gemeinden und Gemeindeverbänden neben dem Vorschlagsrecht der kommunalen Spitzenverbände eine koordinierende Bestimmungsinstantz eingeschaltet werden, deren Aufgabe aus der numerischen Beschränkung auf vier Vertreter resultiert.

Daß diese Koordinierungsfunktion dem Bundesrat übertragen wurde, dürfte in der verfassungsrechtlichen Zuordnung der Gemeinden zu den Ländern begründet liegen, deren Regierungen die Mitglieder des Bundesrates stellen und deren Vertretung der Bundesrat gewährleistet.

12) § 89 Abs. 1 Nr. 2 d.G.

13) § 89 Abs. 1 Nr. 2 d.G.

14) Püttner-Schöning a.a.O. § 89 Anm. 2

3.30. Der Beirat für handelspolitische Vereinbarungen des Deutschen Bundestages

Um eine enge Zusammenarbeit zwischen den beteiligten Organen bei der Gestaltung handelspolitischer Vereinbarungen sicherzustellen, wurde ein Parlamentarischer Beirat gebildet. Dieser berät die Bundesregierung beim Abschluß handelspolitischer Vereinbarungen. Als Bindeglied zwischen der handelspolitischen Arbeit der Bundesregierung und den innerstaatlichen Organen soll er dafür sorgen, daß die grundsätzliche Verantwortung der beteiligten Organe für die Gestaltung der allgemeinen und wirtschaftlichen Geschehnisse auch auf dem Gebiet der Außenhandelspolitik zur Auswirkung kommt.

Der Beirat ist von bevorstehenden handelspolitischen Verhandlungen mit dem Ausland zu benachrichtigen und über die Grundzüge der erstrebten Verhandlungen so rechtzeitig in Kenntnis zu setzen, daß ihm Gelegenheit zu einer grundsätzlichen Stellungnahme verbleibt, wobei ihm auch Verhandlungsergebnisse mitzuteilen sind. Insbesondere ist ihm Gelegenheit zu geben, zur Frage der Zustimmungsbedürftigkeit im Sinne des Art. 59 GG Stellung zu nehmen.¹⁾

Ungeachtet der Streitfrage,²⁾ ob Handelsverträge entsprechend der deutschen Überlieferung allgemein der Ratifikation bedürfen³⁾ oder nur dann, wenn sie das wirtschaftliche und soziale Gefüge der Bundesrepublik Deutschland in grundlegender Weise berühren,⁴⁾ hatte der Außenhandelsausschuß mit der Bundesregierung eine

1) Vgl.: Mündlicher Bericht d. Ausschusses für Außenhandelsfragen und Antrag vom 21. Juli 1950
BT Drucks. I/1207

2) Vgl. hierzu BVerfGE 1,382

3) Mehrheitsgutachten des Rechtsausschusses vom 15. März 1950
in Prot. der 81. Sitzung, Verh. BT Bd. 4 S. 3045

4) Minderheitsgutachten des Rechtsausschusses a.a.O. S. 3045

Absprache zur Errichtung des Beirats⁵⁾ getroffen, die als "modus vivendi" zu einer praktischen Lösung führen sollte. Diese Absprache, die in der 81. Sitzung des Bundestages vom 28. Juli 1950 gebilligt wurde,⁶⁾ wurde Arbeitsgrundlage des Beirats. Neben den Mitgliedern des Bundestages, die der Ausschuß für Wirtschaft aus seiner Mitte bestimmt,⁷⁾ entsendet auch der Bundesrat vier Vertreter in den Beirat des Bundestages für handelspolitische Vereinbarungen.

Grundlage der Entsendung von vier Mitgliedern in den Beirat sind im Oktober und November 1950 geführten Verhandlungen,⁸⁾ die ihren Niederschlag in einem Schreiben des Vorsitzenden des Beirates für handelspolitische Vereinbarungen gefunden haben. Dieser teilt darin mit, daß der Beirat bereit sei, eine entsprechende Erweiterung des Bundestagsbeirats vorzunehmen.⁹⁾

Grund dieser Regelung - die Aufnahme von vier Beauftragten des Deutschen Bundesrates - war die Verhütung der Bildung eines dem Beirat des Bundestages entsprechenden Bundesratausschusses, der sich in beratender Weise mit denselben Fragen beschäftigte.¹⁰⁾

Insoweit sind diese Mitwirkungsrechte des Bundesrates Auswirkungen der Tatsache, daß aus verwaltungs-technischen Vereinfachungsgründen zwei Ausschüsse

5) Vgl.: Mündlicher Bericht BT Drucks.I/1207

6) Vgl. Verhandlungen a.a.O. FN 3, S. 3047

7) Vgl. interfraktionelle Anträge z.B. BT Drucks. VI/1634

8) Vgl. 291. Sitzung des BR am 11. Feb. 1966
BR Drucks. 53/66

9) Vgl. Berichterstatter Dr. Klein in der 39. Sitzung des Bundesrates v. 10. Nov. 1950 in: Sitzungsberichte des Bundesrates 1949/50 S. 747

10) Wenn auch nur in seltenen Fällen die ausdrückliche Zustimmung des Bundesrates erforderlich ist, vgl. Menzel: Bonner Kommentar, Art. 59 Abs. 2 Nr. 7

zusammengefaßt wurden, indem die zukünftigen Mitglieder eines neu zu bildenden anderen Ausschusses in einen bereits bestehenden Beirat inkorporiert wurden.

3.31. Der Bundesschuldenausschuß

Der Bundesschuldenausschuß übt die Aufsicht über alle der Bundesschuldenverwaltung unter eigener Verantwortung übertragenen Geschäfte aus.¹⁾ Er besteht aus je drei vom Bundesrat und Bundestag zu bestimmenden Mitgliedern und dem Präsidenten des Bundesrechnungshofes in sinngemäßer Anwendung des § 6 des Gesetzes über die Errichtung einer Schuldenverwaltung des Vereinigten Wirtschaftsgebietes²⁾ in Verbindung mit der Verordnung über die Bundesschuldenverwaltung.³⁾ Der Übergang der in der Reichsschuldenordnung geregelten Funktionen auf die entsprechenden Organe des Bundes bedurfte keiner ausdrücklichen Regelung,⁴⁾ sondern ergibt sich aus Artikel 129 Abs. 1 GG.

Die Schuldenverwaltung ist eine von der allgemeinen Finanzverwaltung abgesonderte selbständige Bundesbehörde.⁵⁾ Sie unterliegt jedoch soweit der oberen Leitung des Bundesministers der Finanzen, als dies mit der ihr für ihre eigentlichen Aufgaben beigelegten Unabhängigkeit vereinbar ist.⁶⁾ Dies ergibt sich aus § 24 der Reichsschuldenverordnung⁷⁾ und aus der Tatsache, daß die Schuldenverwaltung, deren Organisation

1) Vgl. hierzu § 31 Abs. 1 der Reichsschuldenverordnung vom 13. Feb. 1924 (RGBl. I S. 95)

2) Gesetz vom 13. Juni 1948 (WiGBl. S. 73)

3) Gesetz vom 13. Dez. 1949 (BGBl. 1950 S. 1)

4) Wie in § 4 d.G. v. 13. Juni 1948

5) Maunz-Dürig-Herzog: GrundG, zu Art. 115 Rdnr. 2

6) Ernst: Kom. zur VO über die Bundesschuldenverwaltung in: Das Deutsche Bundesrecht; zu § 2

7) Ernst in der 125. Sitzung des Rechtsausschusses: Deutscher Bundestag 3. WP Sten.Ber. 125 S. 35

und Aufgaben historisch überkommen sind,⁹⁾ ihre Anfänge in der von v. Hardenberg initiierten königlichen Verordnung über das Staatsschuldenwesen hatte.¹⁰⁾ Bereits diese sah die Einsetzung einer von den übrigen Staats- und Finanzverwaltungen ganz abgesonderten Behörde unter der Bezeichnung "Hauptverwaltung der Staatsschulden" zur Ausführung der Bestimmungen der Verordnung vor.¹¹⁾ Beeinflußt wird die Stellung der Bundesverwaltung auch dadurch, daß die Tätigkeit der Schuldenverwaltung im Gegensatz zur nachgängigen Kontrolle des Bundesrechnungshofes¹²⁾ als eine vorherige Kreditkontrolle bezeichnet werden kann.¹³⁾ Die von ihr ausgeübte Präventivkontrolle soll sicherstellen, daß die Bundesregierung ihre Ermächtigungen¹⁴⁾ nicht überschreitet. Dabei korrespondiert diese präventive Kontrollfunktion der Bundesschuldenverwaltung mit ihrer Befugnis, allein für den Bund Schuldurkunden auszustellen.¹⁵⁾ So vollzieht die Einrichtung der Bundesschuldenverwaltung gleichzeitig auch die Trennung der Funktionen auf dem Gebiet des Staatsschuldenwesens.¹⁶⁾

Aus dieser historischen Entwicklung der Aufgaben der Bundesschuldenverwaltung resultieren die Funktion des Bundesschuldenausschusses und die Mitwirkungsrechte des Bundesrates bei der Benennung von drei seiner Mitglieder.

9) Maunz-Dürig-Herzog, GrundG, a.a.O. Art. 115 Rdnr. 2

10) VO vom 17. Jan. 1820 (GS S. 20)

11) Zur geschichtlichen Entwicklung eingehend: Karl, F.: 150 Jahre Staatsschuldenverwaltung, Berlin 1970

12) Maunz-Dürig-Herzog GrundG a.a.O. Art. 114 Rdnr. 13

13) Maunz-Dürig-Herzog a.a.O. Art. 115 Rdnr. 2

14) Nicht notwendig gesetzliche Ermächtigung; vgl. Schmidt-Bleibtreu/Klein: Kommentar zum Grundgesetz Art. 114 Rdnr. 9

15) § 30 der Reichsschuldenordnung

16) Zur Rechtfertigung vgl. Ernst: Begrüßungsansprache in: Staatsschuldenpolitik einst und heute, Bonn 1970, S. 10

Wie der Reichsschuldenausschuß, die Aufsichtsinstanz¹⁷⁾ der Reichsschuldenverwaltung, sich aus sechs Mitgliedern des Reichstages, dem Präsidenten des Rechnungshofes sowie sechs Mitgliedern des Reichsrates zusammensetzte¹⁸⁾ und ein gemeinsames Organ des Reichstages und des Reichsrates bildete,¹⁹⁾ so bildet der Bundesschuldenausschuß ein gemeinsames Organ des Bundestages und des Bundesrates.

Wie bereits festgestellt, korrespondiert die von der Bundesschuldenverwaltung ausgeübte Präventivkontrolle²⁰⁾ mit der nachgängigen Kontrolle des Bundesrechnungshofes. Beide Prüfungsinstanzen unterziehen das Finanzgebaren des Bundes einer eingehenden Kontrolle. Ihre Bedeutung wird daraus ersichtlich, daß der Bereich des öffentlichen Haushalts innerhalb der gesamten Verfassungsordnung eine Schlüsselstellung einnimmt.²¹⁾

Das Haushaltsrecht als organischer Bestandteil unserer demokratischen Verfassungsordnung hat dabei nicht nur die Interdependenz von Parlament und Regierung, sondern auch die föderalistische Struktur entsprechend zu berücksichtigen.²²⁾ Die Kreditpolitik ist mit dem Haushaltswesen unmittelbar sachlich verquickt²³⁾ und - als Folge des parlamentarischen Budgetrechts und auf Grund der Bedeutung der staatlichen

17) Anschütz: Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. Aug. 1919, Kommentar: 14. Aufl. zu Art. 87 Nr. 4

18) Zusammensetzung und staatsrechtliche Bedeutung: Saemisch, Friedrich: Die Reichsschuldenverwaltung und der Reichsschuldenausschuß in Hdb DStR Bd. II § 93 S. 442

19) Saemisch a.a.O. S. 144

20) Präsident Nickel in der 125. Sitzung des Rechtsausschusses a.a.O. S. 30

21) Insgesamt hierzu Krüger-Spitta: Einführung in das Haushaltsrecht, Darmstadt 1973 S. 1

22) So Hengstschläger, Johannes: Das Budgetrecht des Bundes, Berlin 1977 S. 82

Anleihepolitik für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung - dem Vorbehalt des Gesetzes unterworfen.²⁴⁾ Deshalb bedarf auch sie der Kontrolle.²⁵⁾

Aus dieser, das gesamte Haushaltswesen und mithin auch die Kreditaufnahmen betreffenden parlamentarischen Budgethoheit²⁶⁾ folgt, daß die Haushaltspläne durch Gesetz festzustellen sind. Entsprechend ist der Bundesrat neben der Feststellung des Haushaltsplanes²⁷⁾ auch an den Entscheidungen über die Kreditaufnahme und finanzielle Gewährleistungen²⁸⁾ beteiligt, auch wenn die Zustimmungsbedürftigkeit nicht vorliegen dürfte.²⁹⁾ Ebenso wird die parlamentarische Rechnungsprüfung mit der Entlastung abgeschlossen, die der Bundestag und der Bundesrat unabhängig voneinander beschließen. Hierbei sind beide Entlastungsorgane gleichberechtigt.³⁰⁾

Wenn auch dem Institut der Entlastung in der praktischen Politik nicht die Aufmerksamkeit zukommt,³¹⁾ die ihm als Korrelat des parlamentarischen Bewilligungsrechts zukommt,³²⁾ so kommen dennoch darin deutliche föderale Mitwirkungsrechte des Bundesrates zum Tragen.

23) Vgl. die Anpassung des Haushaltsrechts an die geänderten Erfordernisse durch die Verfassungsänderung der Art. 110 ff. v. 12. Mai 1969 (BGBl. I S. 357)

24) Fischer-Menshausen: Grundgesetz-Kommentar Art. 115 Rdnr. 2

25) Vgl. zur gleichartigen Problematik in Österreich: Hengstschläger a.a.O. S. 286 ff.

26) Zum Funktionswandel des zentralstaatlichen Budgets: Rehm, Hans: Analyse und Kritik der Bundeshaushaltsreform, Baden-Baden 1975 S. 25

27) Art. 110 Abs. 3, S. 1 u. 2 GG

28) Art. 115 Abs. 1, S. 2 GG

29) Vgl. hierzu im einzelnen Mußnug, Reinhard: Der Haushaltsplan als Gesetz, Göttingen 1976 S. 25

30) Fischer-Menshausen a.a.O. Finanzkontrolle Rdnr. 21 zu Art. 114

Diesen Mitwirkungsrechten des Bundesrates bei der Beratung des Haushaltsplanes und der abschließenden Entlastung entsprechen die persönlichen Mitwirkungsrechte des Bundesrates bei der Besetzung des Bundesschuldenausschusses. Sie bilden die den obengenannten Rechten korrelierenden Kontrollmöglichkeiten gegenüber der Bundesregierung bei der Beachtung haushaltsrechtlicher Vorschriften. Deren Beachtung kommt, insbesondere im Rahmen einer integrierten Finanzplanung,³³⁾ sowie unter Berücksichtigung der Tatsache, daß Artikel 109 Abs. 2 und Abs. 3 GG enge haushaltswirtschaftliche Verzahnungen zwischen Bund und Ländern statuiert, steigende Bedeutung zu.

31) Krüger-Spitta a.a.O. S. 117 "Schattendasein"

32) Dazu Fischer-Menshausen a.a.O. zu Art. 114 m.w. Nachweisen

33) Nach § 9 Abs. 1 u. § 14 StWG, § 50 HGrG haben Bund und Länder ihrer Haushaltswirtschaft eine fünfjährige Finanzplanung zu Grunde zu legen.

3.32. Ständiger Agrarstrukturausschuß der EWG

Der ständige Agrarstrukturausschuß wurde auf Grund der Entscheidung des Rates über die Koordinierung der Agrarstrukturpolitik eingesetzt.¹⁾ Er besteht aus den Vertretern der Mitgliedsstaaten und hat die Behandlung der Strukturpolitik der Mitgliedsstaaten sowie der von diesen vorgesehenen Maßnahmen und Programme zur Verbesserung der Agrarstruktur zur Aufgabe.

Der Ausschuß hat einerseits für die gegenseitige Unterrichtung der Mitgliedstaaten und der Kommission Sorge zu tragen,²⁾ andererseits hat er auch die Rechte eines Verwaltungsausschusses³⁾ und entscheidet dabei über die Beteiligungsbedingungen sowie über Zuschüsse, die der Anpassung der landwirtschaftlichen Produktionsbedingungen, Erzeugung und Vermarktung dienen.⁴⁾ Über diese Finanzierungsmaßnahmen wird erheblicher Einfluß auf die Agrarpolitik der Mitgliedstaaten genommen.⁵⁾

Der unmittelbaren Mitwirkung der Länder im Ständigen Agrarstrukturausschuß durch einen Sachverständigen⁶⁾ kommt danach erhebliches Gewicht zu. Da dieser Ländervertreter ordentliches Mitglied der deutschen Delegation ist,⁷⁾ wird die Berücksichtigung der

1) v. 4. Dez. 1962 (ABl. Nr. 136 v. 17. Dez. 1962 S. 2892)

2) Art. 1 der Ratsentscheidung v. 4. Dez. 1962

3) Zur Vorgeschichte, Arbeitsweise und rechtlichen Würdigung vgl. Bertram, Christoph: Das Verwaltungsausschußverfahren, Bonn 1978

4) Art. 11 der VO 17/64

5) Birke, Hans Eberhard: Die deutschen Bundesländer in den Europäischen Gemeinschaften, Berlin 1973 S. 52

6) Vgl. BR Drucks. V 46/63 u. Sten.Ber. d. 257. Sitz. des BR v. 3. Mai 1963 S. 96

7) Im Gegensatz dazu hatte es die Bundesregierung abgelehnt, die Länder bei der Tätigkeit der deutschen Delegation in den Verwaltungsausschüssen zu beteiligen in: BR Drucks. 103/62, Erklärung d. BRReg.

Länderinteressen gewährleistet.

Grund der Regelung, den Ländern eine unmittelbare und dauernde Mitwirkung im Ständigen Agrarstrukturausschuß zu ermöglichen, ist die Tatsache, daß durch die Tätigkeit des Ausschusses spezifische Agrarstrukturinteressen der einzelnen Länder betroffen werden⁸⁾ und insbesondere der Gedanke, daß sich dadurch eine harmonische Abstimmung der Agrarpolitik der EWG einerseits und der Regionalpolitik der Bundesländer andererseits ermöglichen läßt, die, dem föderalistischen Aufbau der Bundesrepublik Deutschland entsprechend, in Länderregie betrieben wird.⁹⁾

Die föderative Organisation der Bundesrepublik wird auf Grund der Tatsache, daß eine Mitwirkung von Vertretern der Bundesländer beim sekundären Rechtsetzungsverfahren der Europäischen Gemeinschaften nicht vorgesehen ist,¹⁰⁾ ohnehin besonders einschneidend betroffen. In diesem Bereich ist der innerstaatliche Grundsatz des Artikels 50 GG, nach dem die Länder bei der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes durch den Bundesrat mitwirken, ersatzlos aufgehoben.¹¹⁾ So bedeutet die Mitwirkung eines Vertreters des Bundesrates im Agrarstrukturausschuß einen organisatorischen Ausgleich für die durch die Verträge bewirkte empfindliche Verlagerung von Kompetenzen der Länder auf den Bund.¹²⁾

8) BR Drucks. 46/63 (Beschluß)

9) Vgl. Begründung des Bundesrats in BR Drucks. 46/63

10) Nach Art. 2 d. deutschen Zustimmungsgesetzes zu den Römischen Verträgen v. 27. Juli 1957 (BGBl. II S 753) ist lediglich die vorherige Unterrichtung des Bundesrates über Rechtsetzungsbeschlüsse des Rats vorgesehen

11) Birke a.a.O. S. 33

12) Birke a.a.O. S. 34 sowie zusammenfassend S. 127

4. Korrelation von Organisationsform und Mitwirkungsrecht

Als Ergebnis der phänomenologischen Einzeluntersuchung kann festgehalten werden, daß in den einzelnen Institutionen der Bundesverwaltung Organisationstypus und Intensität des Mitwirkungsrechts des Bundesrats den erarbeiteten Zulässigkeitskriterien entsprechend aufeinander abgestimmt sind.

4.1. Ingerenzintensität und mittelbare Bundesverwaltung

Eine hohe Intensität weisen die Mitwirkungsrechte des Bundesrates bei der Verwaltung des Bundes in den Organisationsformen der mittelbaren Bundesverwaltung aus. Sie reichen in beschließende Organe. Dies beschränkt zwar die Alleinverantwortlichkeit des Bundes als Träger der Organisationseinheit: in keinem Falle wird jedoch die ministerielle Leitungsbefugnis vollständig ausgeschlossen. Die einzelnen Institutionen sind entweder einem aufsichtsführenden Bundesressort eingegliedert oder aber der Aufsicht eines von der Bundesregierung bestellten Kommissars unterstellt,¹⁾ soweit in den Beschlußorganen der Bund nicht ohnehin die Mehrheit der Stimmen hält.

4.2. Ingerenzintensität und unmittelbare Bundesverwaltung

Eine geringere Intensität weisen die Mitwirkungsrechte des Bundesrates bei der Verwaltung des Bundes in der unmittelbaren Bundesverwaltung auf. Diese Ingerenzen reichen lediglich in Organe beratender Natur.²⁾ Da sie darauf beschränkt sind, Fachkenntnisse,

1) Verwaltungsrat der Bundesanstalt für den Güterfernverkehr, Verwaltungsrat der Kreditanstalt für Wiederaufbau, Deutsche Genossenschaftsbank, Deutsche Pfandbriefanstalt, Rundfunkräte der Bundesrundfunkanstalten, Verwaltungsrat der Bundesanstalt für Arbeit, Verwaltungsrat der Landwirtschaftlichen Rentenbank, Stiftungsräte, Kuratorium der Forschungsanstalt für Landwirtschaft

Erfahrungen und Interessen im Vorbereitungsstadium der Entscheidung einzubringen, tangieren sie die ministerielle Alleinentscheidungskompetenz nicht.

4.3. Ingerenzintensität und Sonderformen

Mitwirkungsrechte gesteigerter Intensität sind zwar auch im Bereich bundesunmittelbarer Verwaltung existent.³⁾ Dennoch entsprechen sich auch bei diesem Organisationstyp und Mitwirkungsrecht. Einerseits stellen diese Organisationstypen - auch wenn sie der unmittelbaren Bundesverwaltung zugerechnet werden - organisatorische Übergangsformen mit der Tendenz starker Verselbständigung dar. Dabei weisen sie eine der sonstigen unmittelbaren Bundesverwaltung unbekannte Geschlossenheit gegenüber dem zuständigen Ressort auf.⁴⁾ Andererseits sind diese Mitwirkungsrechte in ihrer Intensität gegenüber den Mitwirkungsrechten in Organisationstypen der mittelbaren Bundesverwaltung beschränkt. Dies wird darin deutlich, daß die entsprechenden Organisationsgesetze verfassungskonform dahingehend ausgelegt werden, daß die Bundesregierung als politisches Organ bei ihren Entscheidungen völlig frei ist. So ist sie nicht darauf beschränkt, die Beschlüsse des Verwaltungsrates entweder aufzuheben oder zu bestätigen, sondern kann diese auch inhaltlich umgestalten.⁵⁾

2) Beiräte, Ausschüsse

3) Deutsche Bundespost, Deutsche Bundesbahn

4) Köttgen: Der Einfluß des Bundes I a.a.O. S. 111

5) So zu § 13 PostVerwG: BVerfGE 28, 66 (84)

4.4. Mitwirkungsrechte als Konkretisierung bundesstaatlicher Zuordnungen

Da die Korrelation von Organisationsform und Ausgestaltung des Mitwirkungsrechtes bei der Mitwirkung des Bundesrates gewahrt ist, liegen Eingriffe in den Kompetenzbereich des Bundes nicht vor.

Die Mitwirkungsrechte des Bundesrates sind gerade so konstruiert, daß sie die verantwortliche und selbständige Verwaltung des Bundes nicht ausschließen, wohl aber den Ländern geeignete Anregungs- und Einflußmöglichkeiten eröffnet. Die Mitwirkung des Bundesrats in den untersuchten Institutionen ist daher als systemgerechte Ergänzung der verfassungsrechtlich garantierten Stellung der Länder im Bundesstaat anzusehen und konkretisiert Art. 50 GG.

5. Funktion und Bedeutung der Mitwirkungsrechte

Die in den einzelnen untersuchten Organisations-einheiten vorgefundenen Ingerenzen des Bundesrates reichen von dessen Vorschlagsrechten für die personellen Entscheidungen mit unterschiedlichstem Bindungsgrad bis zur direkten Benennung der Vertreter; deren Recht wiederum reicht von reiner Beratung bis zur Mitbestimmung mit unterschiedlichem Bindungsgrad. Wie die Einzeluntersuchung eindrucksvoll nachweist, bildet dieses Spektrum unterschiedlichst ausgestalteter Mitwirkungsrechte das organisatorische Resultat der historischen Entwicklung.

Dieses organisatorische Resultat findet seinen Grund in der Entwicklung des Spannungsverhältnisses zwischen Gesellschaft und Staat einerseits, in der Entwicklung des Spannungsverhältnisses von Bund und Ländern andererseits. Nur in diesem Kontext erschliessen sich auch Funktion und Bedeutung der Mitwirkungsrechte des Bundesrates bei der Verwaltung des Bundes.

5.1. Staat und Gesellschaft

Keinem Zweifel dürfte es unterliegen, daß das Verhältnis von Staat und Gesellschaft heute andere Züge trägt als in der Vergangenheit und daß es demgemäß auch anders zu bestimmen ist als in der Vergangenheit.¹⁾ Die Anforderungen der modernen sozialstaatlichen Aufgaben im demokratischen und sozialen Staat der Gegenwart haben dies Verhältnis nachhaltig verändert.

1) Hesse, K.: Bemerkungen zur heutigen Problematik und Tragweite der Unterscheidung von Staat und Gesellschaft, DÖV 1975, Heft 13/14 S. 437 - 443 (438) m.w.N.

Einerseits konstituiert sich Staat in gesellschaftlichem Zusammenwirken, andererseits ist Gesellschaft ohne umfassende Planung, Lenkung und Vorsorge staatlicher Organe undenkbar. Beide sind durch eine Vielfalt wechselseitiger Abhängigkeiten und Einflußnahmen gekennzeichnet. Dabei macht der Aspekt der Wirksamkeit solcher Einflußnahmen es notwendig, staatliches Handeln auf paralleles, ergänzendes oder gegenläufiges gesellschaftliches Handeln abzustimmen,²⁾ wie umgekehrt auch das gesellschaftliche Handeln durch die Ordnungs- und Steuerungsfunktion des Staates bedingt wird.

Die Verfassung und die Gesetze bestimmen konkret die Formen und Ausgestaltungen dieser wechselseitigen Einflußnahmen. Sie regeln einerseits, was staatliche Aufgaben sind und in welchen Formen diese zu erfüllen sind, andererseits tragen sie in ihrer Ausgestaltung diesen wechselseitigen Abhängigkeiten Rechnung, indem sie die unterschiedlichen Formen der Einflußnahmen der Gesellschaft auf den Staat regeln. So erscheint das Spannungsverhältnis von Staat und Gesellschaft als ein Problem konkreter und differenzierter Zuordnung, deren Grund letztlich die Sicherung der menschlichen Freiheit ist.³⁾

Formen dieser konkreten und differenzierten Zuordnung bilden die Organisationseinheiten der mittelbaren Staatsverwaltung. Diese und die darin enthaltenen Mitwirkungsrechte bilden Instrumente des staatlichen Einflusses auf die Gesellschaft, wie umgekehrt Instru-

2) Hesse, K.: Staat und Gesellschaft a.a.O. S. 439 (in FN 34)

3) Zur Bedeutung dieser Zuordnung vgl. Hesse, K.: Staat und Gesellschaft; Zusammenfassung S. 442

mente des gesellschaftlichen Einflusses auf den Staat. Beide Instrumente ermöglichen in sich graduelle Abstufungen und gestalten so die konkrete Verbindung.

5.2. Bund und Länder

Neben der zunehmenden Verschränkung zwischen Staat und Gesellschaft erfordert die Bewältigung der modernen sozialstaatlichen Aufgaben auch eine zunehmende Verschränkung von Bund und Ländern. Den Erfordernissen des modernen Planungs-, Lenkungs- und Vorsorgestaates entspricht die allmähliche Herausbildung und verstärkte Inanspruchnahme vielfältiger Formen der Zusammenarbeit durch die staatliche Praxis im Interesse einer wirksameren Bewältigung von Aufgaben, die in regionaler Trennung und Beschränkung nicht mehr sachgerecht wahrgenommen werden können.⁴⁾

Dazu dienen sowohl die Organisationsformen, die zur Bewältigung dieser Aufgaben entwickelt wurden, wie auch die in ihnen eröffneten Mitwirkungsrechte. Sie sind die organisatorischen Instrumente dieser Zusammenarbeit. Dabei ermöglichen auch sie in sich graduelle Abstufungen und gestalten so die konkrete Verbindung im Rahmen der verfassungsrechtlichen Zuordnung von Bund und Ländern.

5.3. Mitwirkungsrechte und Freiheitssicherung

Die Bedeutung der Instrumente erschließt sich erst im Hinblick auf ihre Wirkungen innerhalb der bundesstaatlichen Ordnung des Grundgesetzes unter den gewandelten Voraussetzungen der Gegenwart.

4) Zu diesen Gedanken Hesse, K.: Aspekte des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik, Festschrift für Gebhard Müller, Tübingen 1970 S. 144

Einer der das bundesstaatliche System letztlich tragenden Gesichtspunkte wird zunehmend in seiner gewaltenhemmenden und damit freiheitsichernden Funktion gesehen.⁵⁾ Sie lassen das Bundesstaatsprinzip als wesentliche Ergänzung der demokratischen und rechtsstaatlichen Ordnung des Grundgesetzes erscheinen. Deshalb kann eine Ordnung, die das Schergewicht auf die Trennung und Zusammenarbeit der Bundes- und Landesgewalten zu legen sucht, föderative Gewaltenteilung nur als Prinzip der Zuordnung von Gewalten begreifen, die dabei auf Vielfalt der Initiativen, Zusammenwirken und Leistungsfähigkeit angelegt ist, zugleich jedoch durch gegenseitige Mitwirkungs- und Kontrollbefugnisse Machtmißbrauch zu wehren und Freiheitlichkeit zu sichern sucht.⁶⁾

Und eben darin ist die eigentliche Bedeutung der Mitwirkungsrechte zu sehen. Ebenso wie die Einflußnahmen, die der Gesellschaft in diesen Organisationseinheiten des Bundes eröffnet werden, Formen konkreter und differenzierter Zuordnung mit letztlich freiheitsichernder Funktion, bilden die Einflußnahmen der Länder in diese Organisationseinheiten Formen konkreter und differenzierter Zuordnung mit letztlich freiheitsichernder Funktion. Die Mitwirkungsrechte erlangen ihre Bedeutung als moderne Bedingungen menschlicher Freiheit.

Diese Freiheit hängt im Zeichen des modernen demokratischen und sozialen Staates von komplexen Voraussetzungen ab. Die Zuordnungsformen von Staat und Gesellschaft wie die von Bund und Ländern sind nur zwei dieser Voraussetzungen. Die eine konkretisiert

5) Schlußbericht der Enquête-Kommission Verfassungsreform, herausgegeben vom Presse- und Informationszentrum des Deutschen Bundestages, Stuttgart 1976 S. 204

6) Vgl. Hesse, K.: Aspekte a.a.O. S. 149

sich als institutionalisierte Form der Verbindung von Staat und Gesellschaft, die andere als institutionalisierte Form der Verbindung von Bund und Ländern. Auf Vielfalt der Initiativen, Zusammenwirken und Leistungsfähigkeit angelegt, aktualisieren sie verwaltungstechnisch die verfassungsrechtlichen Grundlagen und tragen dazu bei, Machtmißbrauch zu wehren und Freiheitlichkeit zu sichern.

Literaturverzeichnis

- Angerbauer, Gustav: Ausbildungsplatzförderungsgesetz,
Kissingen 1976
- Anschütz, Gerhard: Die Verfassung des Deutschen Reichs
vom 11. Aug. 1919, Kommentar, 14. Aufl., Berlin 1933
- Apel, Erich: Waffenrecht-Kommentar
2. Aufl., Köln 1977
- Apel-Keusgen: Sprengstoffgesetz, Kommentar von Erich Apel und
Andreas Keusgen, in: Das Deutsche Bundesrecht III B 78,
Köln 1979
- Arming, Gerhard: Aufgaben und Befugnisse der technischen
Ausschüsse, in: ArbSch 1959, S. 261
- Badura, Peter: Artikel Bundesverwaltung,
in: EvStL, 2. Aufl. 1975
- Verwaltung im sozialen Rechtsstaat,
DÖV 1968, S. 450 ff.
- Bäumlin, Richard: Artikel Rechtsstaat,
in: EvStL, 2. Aufl. 1975
- Balfanz-Tegelen: Güterkraftverkehrsgesetz, Kommentar von
Dietrich Balfanz und Otto von Tegelen, Frankfurt 1973
- Benda, Ernst: Aktuelle Ziele der Wirtschaftspolitik und
tragende Grundsätze der Wirtschaftsverfassung,
NJW 1967, S. 850 ff.
- Berthold und Seelmann-Eggebert: Die Deutsche Rentenbank
und Deutsche Kreditanstalt, Berlin 1926
- Biber, Franz: Investitionsfinanzierung,
ZgesKW 1948, S. 36 ff.
- Bieback, Hans-Jürgen: Die öffentliche Körperschaft,
Berlin 1978
- Birke, Hans Eberhard: Die deutschen Bundesländer in den
Europäischen Gemeinschaften, Berlin 1973
- Böckenförde, Ernst-Wolfgang: Die Organisationsgewalt im
Bereich der Regierung, Berlin 1964
- Organ, Organisation, Juristische Person, in: Fortschritte
des Verwaltungsrechts, Festschrift für Hans J. Wolff,
München 1973, S. 269 ff.

- Bonner Kommentar: Kommentar zum Grundgesetz,
Hamburg 1974
- Brack, Hans: Organisation und wirtschaftliche Grundlagen des
Hörfunks und Fernsehens in Deutschland, München 1968
- Bredow, Hans: Musterentwurf,
in: APF 1949, S. 321 ff.
- Bull, Hans Peter: Die Staatsaufgaben nach dem Grundgesetz,
2. Aufl., Kronsberg 1977
- Bullinger, Martin: Der Anwendungsbereich der Bundesaufsicht,
in: AöR 83 (1958) S. 279-308
- Busch-Trabant: Das Recht der überwachungsbedürftigen Anlagen,
Köln 1955
- Cannenbley, Hans-Wilken: Die Zweckmäßigkeit der Verwendung
von Ausschüssen in der Verwaltung, Köln 1968
- Conradi, Brigitte: Die Mitwirkung außerstaatlicher Stellen
beim Erlaß von Rechtsverordnungen, in: Varia, H.J.
(Hrsg.): Interessenverbände in Deutschland, Köln 1973
- Dagtoglou, Prodromos: Kollegialorgane und Kollegialakte der
Verwaltung, Stuttgart 1960
- Der Private in der Verwaltung als Fachmann und Interessen-
vertreter, Heidelberg 1964
- Draeger-Buchwitz-Schönefelder: AVAVG-Kommentar, Gesetz über
Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung, Stuttgart 1961
- Enquête-Kommission zur Verfassungsreform: Schlußbericht Teil I,
in: Beratungen und Empfehlungen zur Verfassungsreform,
herausgegeben vom Presse- und Informationszentrum des Deut-
schen Bundestages, Stuttgart 1976
- Erichsen, Hans-Uwe: Verfassungsgeschichtliche Prolegomena, in:
Der Bundesrat als Verfassungsorgan und politische Kraft,
Köln 1974
- Ernst, Otto: Staatsschuldenpolitik einst und heute,
Bonn 1970
- Fabisch-Krekeler: Kommentar zum RBewG,
Berlin 1931
- Finger, Hans Joachim: Eisenbahngesetz,
6. Aufl.
- Fischer-Menshausen, Herbert, in: v. Münch (Hrsg.) Grundgesetz-
Kommentar Bd. 3, München 1978

- Fonk, Friedrich: Die Problematik der Sonderbehörden,
Köln 1969
- Forsthoff, Ernst: Deutsche Verfassungsgeschichte der Neuzeit,
3. Aufl., Stuttgart 1967
- Die öffentliche Körperschaft im Bundesstaat,
Tübingen 1931
- Die Verwaltung als Leistungsträger,
Stuttgart 1938
- Lehrbuch des Verwaltungsrechts Bd. 1,
10. Aufl., München 1973
- Fröchling, Helmut: Der Bundesrat in der Koordinierungspraxis
von Bund und Ländern, Frankfurt 1972
- Fröhler-Kormann: Kommentar zur GewO
Heidelberg 1978
- Fromm-Geldberg: Kommentar zum Versicherungsaufsichtsgesetz,
Berlin 1966
- Gubelt, Manfred: Das Gesetz zur Sicherung des Steinkohlen-
einsatzes, Düsseldorf 1968
- Güsching-Stenger: Kommentar zum BewG,
7. Aufl., Köln 1978
- Handbuch des Deutschen Bundesrates, Hrsg. vom Bundesrat,
2. Aufl., 1963
- Heinze, Christian: Gesetz zur Sicherung des Steinkohlen-
einsatzes, Berlin 1967
- Hengstschläger, Johannes: Das Budgetrecht des Bundes,
Berlin 1977
- Henkelmann, Walter: Die Bundesanstalt,
Köln 1952
- Hesse, Konrad: Artikel Bundesstaat, Evangelisches Staatslexikon,
2. Aufl., Stuttgart 1975
- Aspekte des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik,
Festschrift für Gebhard Müller, Tübingen 1970
- Bemerkungen zur heutigen Problematik und Tragweite der Unter-
scheidung von Staat und Gesellschaft, DÖV 1975, Heft 13/14,
S. 437-443
- Bundesstaatsreform und Grenzen der Verfassungsänderung,
AöR 98 (1973) S. 1 ff.

- Hesse, Konrad: Der unitarische Bundesstaat,
Karlsruhe 1962
- Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik
Deutschland, 1. Aufl. 1966, 12. Aufl., Karlsruhe 1980
- Höhn, Reinhard: Artikel Stabsstellen, in: HdNB der Organisation
(herg. von E. Grochla), 2. Aufl., Stuttgart 1977
- Hofmann, Hasso: Das Problem der cäsaristischen Legitimität
im Bismarckreich, in: Der Bonapartismus: Beihefte der
Francia DB. VI, München 1977, S. 77-101
- Hohrmann, Friedrich: Bundesgesetzliche Organisation landes-
unmittelbarer Selbstverwaltungskörperschaften, Berlin 1967
- Huber, Ernst Rudolf: Deutsche Verfassungsgeschichte Bd. 1-5
2. Aufl., Stuttgart 1978
- (Hrsg.) Dokumente zur deutschen Verfassungsgeschichte,
3. Aufl., Stuttgart 1978
- Wirtschaftsverwaltungsrecht Band I,
2. Aufl., Tübingen 1953
- Jank, Klaus Peter: Die Rundfunkanstalten der Länder und
des Bundes, Berlin 1967
- Jecht, Hans: Die öffentliche Anstalt,
Berlin 1963
- Jeserich, Kurt: Gedanken zu einer "Deutschen Verwaltungs-
geschichte", in: DöV 1978, S. 361
- Kaiser, Joseph H.: Die Repräsentation organisierter
Interessen, Berlin 1956
- Kaskel-Syrup: Kommentar zum Arbeitsnachweisgesetz,
Berlin 1922
- Kirchhof, Paul; Verwalten durch "mittelbares" Einwirken,
Köln 1977
- Kirschenmann, Dietrich: Zuständigkeiten und Kompetenzen im
Bereich der Verwaltung nach dem VIII. Abschnitt des
Grundgesetzes, JuS 1977 (Heft 9), S. 545 ff.
- Kisker-Kubicek: Organisation,
Berlin 1976
- Klein, Hans H.: Verwaltungskompetenzen von Bund und Ländern
in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts,
in: Bundesverfassungsgericht und Grundgesetz Bd. II,
Tübingen 1976, S. 277

Klein, Friedrich: Neues deutsches Verfassungsrecht,
Frankfurt 1949

Kölble, Josef: Gemeinschaftsaufgaben zwischen Bund und Ländern
sowie zwischen den Ländern, in: Schriftenreihe der Hoch-
schule Speyer Bd. 11, Berlin 1961

Köttgen, Arnold: Der Einfluß des Bundes auf die deutsche
Verwaltung und die Organisation der bundeseigenen Verwaltung,
JöR (NF) Bd. 3, S. 67 ff.; JöR (NF) Bd. 11, S. 173 ff.

-- Die rechtsfähige Verwaltungseinheit,
1939

Kohler, Hans: Neuregelung des Rechts der explosionsgefährlichen
Stoffe, Kissingen 1977

Kreutzer, Klaus: Die Neutralität der Bundesanstalt,
(Freiburger jur. Diss.) 1964

Krüger-Spitta: Einführung in das Haushaltsrecht,
Darmstadt 1973

Kübler, Hartmut: Organisation und Führung in Behörden,
Bd. 1 3. Aufl., Stuttgart 1978

Landmann-Rohmer: Kommentar zur GewO, 13. Aufl.,
München, Stand 1979

Landon, Pierre: Die Mitwirkung von Ausschüssen.
in: Verw. Archiv 1949, S. 277

Lassar, Gerhard: Reichseigene Verwaltung unter der Weimarer
Verfassung, in: JöR Bd. 16 (1926) S. 1 ff.

Leibholz, Gerhard-Hesselberger, Dieter: Bundesrat und Parteien-
system, in: Der Bundesrat als Verfassungsorgan und poli-
tische Kraft, Köln 1974

Letschert, Günter: Die Deutsche Pfandbriefanstalt,
in: ZgesKW 1955, S. 130

Loeser, Roman: Theorie und Praxis der Mischverwaltung,
Berlin 1976

Mangoldt, Hans v.: Vom heutigen Standort der Bundesaufsicht,
Studien zum öffentlichen Recht Bd. 3, Berlin 1966

v. Mangoldt-Klein: Das Bonner Grundgesetz, Bd. 2,
2. Aufl., München 1974

Marnitz, Siegfried: Die Gemeinschaftsaufgaben des Art. 91 a
GG als Versuch einer verfassungsrechtlichen Institutionali-
sierung der bundesstaatlichen Kooperation, Berlin 1974

Matz, Werner: Entstehungsgeschichte der Artikel des GG,
in: JöR Bd. 1 (1951) zu Art. 30 GG, S. 295 ff.

Maunz, Theodor: Deutsches Staatsrecht,
21. Aufl., München 1977

Maunz-Dürig-Herzog: Grundgesetz. Kommentar,
München 1976

Mayer-Hanstein-Finger: Die Deutsche Bundesbahn,
2. Aufl., Frankfurt 1953

Mayntz, Renate: Soziologie der Organisationen,
Reinbek 1971

Medicus, Franz: Reichsverwaltung,
in: JÖR Bd. 20 (1932) S. 1 ff.

Merk, Wilhelm: Deutsches Verwaltungsrecht Bd. 1,
München 1962

Merländer-Zachen-May: Anlagen zur Lagerung, Abfüllung und
Beförderung brennbarer Flüssigkeiten zu Lande,
Bd. 1, 2. Aufl., Köln 1971

Möller, Alex: Kommentar zum Gesetz zur Förderung der Stabili-
tät und des Wachstums der Wirtschaft, Hannover 1968

Morstein-Marx: Zum Ursprung des Stabsbegriffs in den
Vereinigten Staaten, Köln 1968

Müller-Löffelholz: Bank-Lexikon,
6. Aufl., Wiesbaden 1969

Mußnug, Reinhard: Der Haushaltsplan als Gesetz,
Göttingen 1976

Obst-Hintner: Geld-, Bank- und Börsenwesen,
34. Aufl., Stuttgart 1955

Peters, Hans: Die Wandlung der öffentlichen Verwaltung,
Krefeld 1954

-- Lehrbuch der Verwaltung,
Berlin 1949

Pfundtner-Neubert (Hrsg): Sammlung des Deutschen Reichsrechts

Plischka, Hans: Technisches Sicherheitsrecht,
Berlin 1969

Potrykus, Gerhard: Waffenrecht,
4. Aufl., München 1977

Preuss, Hugo: Die organisatorische Bedeutung der Artikel 15
und 17 der RV, in: ZgesStW 48 (1889) S. 420-449

Pröhl, Hans: Gesetz über die Kreditanstalt für Wiederaufbau,
Mainz 1949

Proelss, Erich R.: Versicherungsaufsichtsgesetz,
8. Aufl., München 1978

- Püttner-Schöning: Kommentar zum StBauFG,
2. Aufl., Düsseldorf 1976
- Püttner-Kretschner: Die Staatsorganisation Bd. 1,
München 1978
- Radetzky u.a.: Erläuterungen zum Gesetz über Hilfsmaßnahmen
für Personen, die aus politischen Gründen außerhalb der
Bundesrepublik Deutschland in Gewahrsam genommen wurden,
in: Das Deutsche Bundesrecht V F 16
- Rasch, Ernst: Die staatliche Verwaltungsorganisation,
Köln 1967
- Rehm, Hans: Analyse und Kritik der Bundeshaushaltsreform.
Baden-Baden 1975
- Rössler, Rudolf: Wörterbuch des Steuerrechts, Freiburg 1978
- Rössler-Trolle-Langner: Kommentar zum BewG, 11. Aufl.,
München 1977
- Rudolf, Walter: Verwaltungsorganisation, in: Allgemeines Ver-
waltungsrecht, hrsg. von Erichsen und Martens, 2. Aufl.,
Berlin 1977
- Rückwardt, Bernd: Koordination des Verwaltungshandelns,
Schriftenreihe der Hochschule Speyer Bd. 72, Berlin 1978
- Russel, Claire: Reich und Kreditwesen. Die öffentlichen Rechts-
formen der deutschen Kreditwirtschaft in: ZgesStW
Bd. 96 (1936) S. 175
- Saemisch, Friedrich: Die Reichsschuldenverwaltung und der
Reichsschuldenausschuß, in: HdB DStR Bd. 2, Tübingen 1932
- Artikel Staatsorganisation in : Grochla (Hrsg) Handwörter-
buch der Organisation, 2. Aufl., Stuttgart 1977
- Schäfer, Hans: Die bundeseigene Verwaltung, DÖV 1958, S. 240
- Schick, Walter: Artikel Selbstverwaltung, in: EvStL Sp. 2292
- Schmidt, Gerhard: Die Kreditanstalt für Wiederaufbau,
(Frankfurter jur. Diss.) 1966
- Schmidt-Bleibtreu/Klein: Kommentar zum Grundgesetz für die
Bundesrepublik Deutschland, 3. Aufl., Neuwied 1973
- Schönefelder-Kranz-Wank: Kommentar zum AFG, Stuttgart 1972
- Scholz, Georg: Kreditinstitute des Bundes, Freiburg (Diss.) 1966

- Smend, Rudolf: Verfassung und Verfassungsrecht, in: derselbe: Staatsrechtliche Abhandlungen, 2. Aufl., Berlin 1968, S. 119-279
- Steinhardt, Rolf: Kommentar zum BewG, 5. Aufl., Herne 1975
- Stern, Klaus: Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 1, München 1977
- Stern-Münch-Hansmeyer: Kommentar zum StabG, 2. Aufl., Stuttgart 1972
- Stingl, Josef: Artikel Arbeitsmarktpolitik, in: EvStL, Sp. 67
- Stier-Somlo: Arbeitsvermittlung- und Arbeitslosenversicherungsgesetz, 2. Aufl., München 1930
- Streckel, Siegmund: Die Ruhrkohle AG, Frankfurt 1973
- Tiemann, Burkhard: Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern in verfassungsrechtlicher Sicht, Berlin 1970
- Twiehaus, Uwe: Die öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute, Göttingen 1965
- Weber, Werner: Artikel Verwaltungsorganisation, in: HdB SW Stuttgart 1961, S. 276-281
- Weller, Bernhard: Arbeitslosigkeit und Arbeitsrecht, Stuttgart 1969
- Wieland: Erläuterungen zum Gesetz über die Errichtung eines Bundesaufsichtsamtes, in: Das Deutsche Bundesrecht III F 20
- Wilhelmi, Hans H.: Staat und Staatseisenbahnen, in: Archiv für Eisenbahnwesen 73, Jg. 1963, S. 163 ff.
- Wolff, Hans J.: Artikel Staatsorganisation, in: EvStL, Sp. 2521, 2. Aufl. 1975
- Wolff-Bachof: Verwaltungsrecht Bd. 2, 4. Aufl., München 1976
- Ziegler-Schlederer: Arbeitsnachweisgesetz, München 1923
- Zydeck, Hans: Erläuterungen, in: Das Deutsche Bundesrecht, III D 11

Abkürzungen

Abl.	Amtsblatt
AFG	Arbeitsförderungsgesetz
ANG	Arbeitsnachweisgesetz
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
APF	Archiv für Post- und Fernmeldewesen
APlFG	Ausbildungsplatzförderungsgesetz
ArbSch	Arbeitsschutz
AVAVG	Arbeitsvermittlung - und Arbeitslosen- versicherungsgesetz
BA	Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung
BAG	Gesetz über die Errichtung eines Bundes- aufsichtsamtes
BARM	Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung
BAnz	Bundesanzeiger
BBahnG	Bundesbahngesetz
BBiG	Berufsbildungsgesetz
BewG	Bewertungsgesetz
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BKGG	Bundeskindergeldgesetz
BR Drucks.	Verhandlungen des Bundesrates, Drucksachen
BReg.	Bundesregierung
BT Drucks.	Verhandlungen des Deutschen Bundestags, Drucksachen
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
DLF	Deutschlandfunk
DöV	Die öffentliche Verwaltung
DVB1.	Deutsches Verwaltungsblatt
DW	Deutsche Welle
EvStL	Evangelisches Staatslexikon
GBI.	Gesetzblatt
GewO	Gewerbeordnung
GFG	Güterfernverkehrsgesetz
GG	Gesetz für die Bundesrepublik Deutschland
GMB1.	Gemeinsames Ministerialblatt
GÜKG	Güterkraftverkehrsgesetz

HdB	Handbuch des Bundesrates
HdBDStR I,II	Handbuch des Deutschen Staatsrechts, herausgegeben von Gerhard Anschütz und Richard Thoma, 2 Bde., 1930 und 1932
HDSW	Handwörterbuch der Sozialwissenschaften
HGrG	Haushaltsgrundsätzegesetz
Hrsg.	Herausgeber
JöR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts
JuS	Juristische Schulung
KgfEG	Kriegsgefangenenentschädigungsgesetz
KW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
KWG	Gesetz über die Kreditanstalt für Wiederaufbau
NF	Neue Folge
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
Prot.	Protokoll
RBew G	Reichsbewertungsgesetz
Reg.Entw.	Regierungsentwurf
RGBl.	Reichsgesetzblatt
RKB	Reichs-Kraftwagen-Betriebsverband
RT Drucks.	Verhandlungen des Reichstags, Drucksache
RWiMBL.	Ministerialblatt des Reichswirtschafts- ministers
RUF	Rundfunk und Film
PostVerwG	Postverwaltungsgesetz
StabG	Stabilitätsgesetz
StBauFG	Städtebauförderungsgesetz
Sten.Ber.	Stenographische Berichte
VAG	Versicherungsaufsichtsgesetz
VerwA	Verwaltungsarchiv
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
WaffV	Verordnung zum Waffengesetz
WP	Wahlperiode
WRV	Verfassung des Deutschen Reiches (Weimarer Verfassung) vom 11. August 1919
ZgesKW	Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen
ZgesStW	Zeitschrift für die gesamte Staats- wissenschaft

Wolfgang Ingold

7808 Waldkirch
Kirchstraße 5

Lebenslauf

Am 17.10.1950 als Sohn der Eheleute Hermann und Margarete Ingold, geb. Becherer, in Waldkirch im Breisgau geboren.

Nach Besuch der Grundschule in Heiligenbronn besuchte ich das humanistische Gymnasium der Heimschule Lender in Sasbach.

Im Jahre 1968 bestand ich das Abitur an dem mathematisch-wissenschaftlichen Gymnasium in Waldkirch.

Nach meinem Wehrdienst nahm ich 1970 das Studium der Rechtswissenschaften an der Albert-Ludwig-Universität in Freiburg auf und legte mein 1. Staatsexamen 1974 in Freiburg ab.

Nach der 1977 bestandenen 2. juristischen Staatsprüfung ließ ich mich in Waldkirch als Rechtsanwalt nieder.

Ich bin verheiratet und habe einen Sohn.

